

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DES
CHAMBRES DE COMMERCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA GRANDE SALLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le Lundi 27 Juin 1904, à 3 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

Louis-Albert SAVARE

CAEN

IMPRIMERIE-RELIURE V. A. DOMIN

RUE DE LA MONNAIE

1904

DES CHAMBRES DE COMMERCE

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DES
CHAMBRES DE COMMERCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA GRANDE SALLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le Lundi 27 Juin 1904, à 3 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

Louis-Albert SAVARE



CAEN

IMPRIMERIE-RELIURE V^o A. DOMIN

RUE DE LA MONNAIE

—
1904

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année Scolaire 1903-1904

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (✱. I. ✱.), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ✱), assesseur du doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (✱, I. ✱), professeur d'*Economie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé*.

LAISNÉ DES HAYES (✱, A. ✱), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (✱. I. ✱, C. ✱, G. O. ✱, C. I. C. ✱, O. ✱, L. ✱), professeur de *Droit civil*.

LEBRET (I. ✱), ancien Ministre de la Justice, professeur de *Droit civil*, chargé du cours de *Législation financière*.

MM. CABOUAT (I. ☿), professeur de *Droit international public* et *privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

BIVILLE (A. ☿), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. ☿), professeur de *Droit romain*, chargé des cours de *Pandectes* et d'*Histoire de Droit français*.

LE FUR, professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel* et chargé du cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

AGRÉGÉS :

GÉNESTAL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français* et d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, chargé des cours d'*Economie politique* (doctorat) et d'*Histoire des doctrines économiques*.

SECRÉTAIRE :

GILLET, (I. ☿), secrétaire de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

JURY D'EXAMEN

MM. Edmond VILLEY, *professeur et doyen*, PRÉSIDENT DE LA
THÈSE ;

DANJON, *professeur* ;

ALLIX, *agrégé*.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Il est des institutions qui apparaissent comme si naturelles, si nécessaires et qui répondent à des besoins si pressants, que l'on ne songe point, en quelque sorte, à rechercher leur origine, leur histoire, leur développement, comme si elles avaient toujours dû exister et dans les mêmes conditions.

De ce nombre sont les Chambres de Commerce.

Les Chambres de Commerce, on le sait, sont des assemblées des principaux négociants d'une ville, réunis soit pour conférer simplement des intérêts du commerce et de l'industrie dans leur région, soit aussi parfois pour subvenir à ceux de ces intérêts que l'initiative individuelle ne peut satisfaire.

Depuis quelques années, ces organes ont pris un développement considérable ; leur influence et leur activité sont devenues telles que leur étude s'impose à tous ceux qu'intéresse l'évolution économique de notre société.

Et cette influence, cette activité des Chambres de Commerce ne peuvent que croître, car le législa-

teur tenterait en vain désormais d'enrayer le développement sans cesse croissant du mouvement corporatif et syndical.

Nous rechercherons donc quelles ont été les origines des Chambres de Commerce, et à quelles nécessités leur création répondit sous l'Ancien-Régime.

Nous verrons ensuite quel fut pour elle le résultat de la Révolution.

Et nous suivrons à travers le XIX^e siècle le développement de ces assemblées, en même temps que l'évolution de la législation à leur égard.

Après cet exposé historique, nous jetterons un coup d'œil sur les Chambres de Commerce à l'étranger, et l'on pourra remarquer les différences qui existent dans la notion que les divers pays ont de cette institution.

Nous connaissons ainsi les traits essentiels des Chambres de Commerce, le pourquoi de leur existence et leurs tendances générales.

Puis nous entreprendrons la critique plus approfondie d'une législation qui nous intéresse d'une façon toute particulière, et nous examinerons comment, actuellement en France, le législateur considère les Chambres de Commerce, comment il organise leur recrutement et leur fonctionnement, et dans quelles limites il facilite l'exercice de leur activité.

De cette triple étude : étude historique et écono-

mique, étude de droit comparé, étude de droit positif, ressortirons, nous l'espérons, le caractère et la nature d'une institution appelée, dans notre pays, à jouer un grand rôle pour l'une des principales catégories de citoyens.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE

DES CHAMBRES DE COMMERCE

CHAPITRE PREMIER

LES CHAMBRES DE COMMERCE SOUS L'ANCIEN RÉGIME. — LEUR ORIGINE

La première Chambre de Commerce date de la fin du xvi^e siècle.

Durant tout le Moyen-Age, on ignore le besoin d'un organe chargé de veiller à la défense des intérêts généraux du commerce et de l'industrie.

On sait quelles étaient, à l'origine de cette époque troublée, les conditions économiques de la vie commerciale, et comment elles se modifièrent peu à peu à mesure que se modifiait l'organisation politique du pays.

Au xii^e, au xiii^e siècle, le commerce se faisait surtout dans les villes maritimes : à Marseille, à

Montpellier, à Rouen, à Bordeaux, à Narbonne. Il y était la grande, l'unique préoccupation (1).

Riches et puissantes, ces villes obtinrent rapidement de leur conquérant ou de leur suzerain le droit de s'administrer elles-mêmes, droit que d'ailleurs certaines, comme Marseille, avaient exercé déjà pendant de longs siècles. Un Conseil de Ville, un maire, des magistrats municipaux élus par leurs concitoyens, veillaient aux intérêts de la cité (2).

Or dans toutes les villes commerçantes du Moyen-Age, les intérêts de la cité et ceux du commerce se confondaient; tous les bourgeois étaient marchands, et toutes leurs préoccupations étaient pour ce négoce, source de leur richesse et de leur indépendance. Point n'était besoin d'un autre organe que le Conseil de Ville, pour veiller aux intérêts du commerce.

Ces intérêts étaient tous de même nature et con-

(1) Sur l'histoire des villes commerçantes du Moyen-Age, consulter spécialement :

Octave Noel, *Histoire du Commerce du monde depuis les temps les plus reculés*. Paris, Plon et Nourrit, 1894, 2 vol.

Pigeonneau, *Histoire du Commerce de la France*. Paris, Cerf, 1889, 2 vol.

On y verra que le commerce était beaucoup plus florissant dans les villes du Midi demeurées en contact avec l'ancienne clientèle de Rome.

(2) Ceci se produisit beaucoup plus rapidement dans les villes du midi, qui avaient presque toutes gardé une partie des institutions qu'elles tenaient de Rome, et avaient relativement peu souffert de l'invasion germanique, que dans le nord où les invasions avaient détruit toute vie municipale et économique. — Cf. Augustin Thierry, *Lettres sur l'histoire de France*.

sistaient à obtenir des franchises, des privilèges, c'est-à-dire des dispenses ou des réductions de droits, de taxe, dont le nombre était alors considérable. Chaque seigneur féodal, en effet, chaque souverain exigeait de tous ceux qui passaient à sa portée des redevances, des droits, qui apportaient mille entraves à la circulation des marchandises, et en augmentaient le prix de revient dans une proportion énorme (1).

Toute la préoccupation d'une cité commerçante était donc d'obtenir, pour les marchandises qu'elle expédiait, réduction ou franchise de ces droits par privilège spécial, et aussi — on sait combien les guerres étaient alors fréquentes — protection pour ces marchandises et ceux qui les accompagnaient (2).

(1) Droits de douane aux frontières, droits de circulation sur les routes, droits de passage aux rivières, de péage aux ponts, droits de jaugeage pour les barriques, taxe de quillage à la sortie des ports pour les navires, de phare devant lequel on passe, pour son entretien, etc., etc..

(2) C'est ainsi que les marchands de Rouen obtinrent de Henri II Plantagenet en 1150 une charte de concession mentionnant : 1^o qu'ils auraient le monopole du commerce des vins français entrant en France ou en sortant par Seine ; 2^o qu'ils posséderaient à Londres le port de Dunegate ; 3^o que toute marchandise importée par eux à Londres, le serait en franchise (hormis les vins et craspois, sorte de poisson dont on tirait de l'huile) ; 4^o que Rouen serait le seul port où pourraient être équipés les navires à destination d'Irlande, et où pourraient aborder les navires venant d'Irlande ; 5^o qu'il serait interdit de monter ou de descendre la Seine en passant devant Rouen, si l'on n'était citoyen de cette ville, etc., etc.

Cf. Le Corbeiller, *Histoire du Port de Rouen*. Rouen, Schneider, 1902.

Cette charte des marchands de Rouen donne un exemple typique de la façon dont on comprenait alors l'exercice du commerce.

Telle était pour elle la grande question, celle qui inspirait toute sa politique. Les autres ne la concernaient pas : les affaires religieuses se traitaient entre gens d'Eglise ; les affaires militaires regardaient le suzerain ou le roi (1). Et la guerre même, relation privée de suzerain à suzerain, à laquelle étaient appelés les gens d'épée, ne troublait point en principe les occupations des cités : on sollicitait quelques privilèges de plus, lettres de sauvegarde, sauf-conduits, escortes, et les affaires continuaient. C'est ainsi que, pendant la Guerre de Cent Ans, les Bordelais recevaient librement les blés du Périgord et de Saintonge, bien que ces deux provinces fussent occupées par le roi d'Angleterre ; que l'archevêque de Bordeaux, séjournant à Avignon, faisait venir à travers tout le Midi, en pleine guerre entre la France et le Languedoc, une cargaison de harengs ; que les habitants de Condom, en 1326, alors qu'Edouard II venait d'interdire aux Gascons, ses sujets, de trafiquer avec la Flandre, s'en allaient y chercher cent quintaux de plomb. « Il était bien entendu, comme disaient les Bordelais, que la Gironde demeurerait toujours ouverte à tous (2). » Et toutes les cités commerçantes pensaient de cette façon.

(1) A Marseille cependant, qui jouissait d'une autonomie plus complète, six prud'hommes militaires, élus pour un an, s'occupaient des affaires militaires avec le podestat.

Cf. Marseille, *Histoire* ; dans le compte-rendu du Congrès de l'Association française pour l'avancement des sciences ; Marseille, Barlatier, 1891.

(2) Cf. Camille Jullian, *Histoire de Bordeaux*. Bordeaux, Féret, 1895.

Les intérêts commerciaux étaient donc les intérêts primordiaux de la cité, ceux dont le Conseil des Notables avait la garde avant tout. Les autres, les privilèges politiques, par exemple, ne venaient qu'ensuite. Et lorsque surgissait une émeute pour le rétablissement des libertés et franchises, parfois sans doute il était question de restituer aux bourgeois l'élection des magistrats, ou à ceux-ci le droit de juger leurs concitoyens, mais bien plus souvent il s'agissait d'exempter telle marchandise d'un droit particulièrement vexatoire, de lever pour telle autre l'interdiction d'entrée ou de sortie, ou de rouvrir la cité aux négociants étrangers. Et au xve siècle, on pouvait encore dire que « les privilèges des communes étaient à tout prendre des avantages économiques autant que des droits politiques (1). »

Le commerce d'ailleurs intéressait la cité tout entière. Tout bourgeois était marchand, si bien que dans certaines villes, en recevant ses titres et lettres de bourgeoisie, il jurait que « Justement et Loyalement il fera et exercera le trafic de marchandises (2). »

Tout le monde avait le goût du commerce et s'y adonnait et personne n'eut cru indigne de son rang ou de sa dignité de s'occuper de négoce. Les plus grands seigneurs s'y livraient, achetant chevaux, poissons, vins, fourrages, pour les revendre plus loin. Le clergé commerçait comme les autres, il fallait

(1) Jullian, *op. cit.* p. 306.

(2) Jullian, *op. cit.* p. 429.

bien qu'il exploitât ses domaines. Les rois eux-mêmes ne dédaignaient pas d'accroître leurs recettes par quelques opérations fructueuses : tel Edouard III prohibant l'exportation des laines et en expédiant lui même plusieurs ballots en contrebande, après s'être ainsi mis à l'abri de la concurrence (1).

Et il n'y avait point entre bourgeois et nobles cette sorte d'opposition qui se manifesta plus tard d'une façon si sensible ; gentilshommes et bourgeois marchaient de pair.

Souvent même le premier rang d'une cité appartenait aux négociants (2).

Dans de telles conditions, un organe spécial, chargé des intérêts commerciaux était inutile.

Il n'y avait, d'ailleurs, point d'intérêt généraux du commerce, mais seulement des intérêts particuliers presque nécessairement en opposition.

Consistant en franchises, en privilèges, les intérêts d'une cité n'avaient de valeur que s'ils demeuraient exclusifs ; aussi, une fois qu'ils les avaient obtenus, les bénéficiaires veillaient à ne les partager avec personne. Les intérêts d'une ville commerçante étaient nécessairement en lutte avec ceux des autres grandes cités rivales et même de toutes les autres

(1) Cf. Julian, *op. cit.* p. 224.

(2) A Bordeaux, les marchands détenrent exclusivement le gouvernement de la ville pendant plus de trois siècles. (XIII^e au XVI^e).

On sait quelles furent la puissance et l'influence des riches négociants : Colomb, Rostan du Soler, à Bordeaux ; Popin, Bourdon, Passy, à Paris ; Auffredy à La Rochelle ; plus tard Ango à Dieppe ; Jacques Cœur, à Bourges et à Montpellier.

villes du pays (1). On a pu dire « que les bourgeois veillaient avec la même diligence sur les charges de leurs rivaux et sur leurs propres immunités (2). »

Mais à côté du commerce des grandes cités, du commerce extérieur, il y avait le commerce local, le petit commerce, dont les conditions économiques étaient toutes différentes.

Sans doute, au début du Moyen-Age, le commerçant ne se distinguait pas du producteur : le fabricant exposait dans son atelier les produits de son industrie, le paysan apportait au marché les fruits de sa culture ; les seigneurs et les propriétaires vendaient ou faisaient vendre par leurs pré-

(1) Ainsi les Bordelais ne se lassèrent pas d'exiger que les vins du Quercy ne puissent arriver à Bordeaux avant la Saint-Martin d'hiver afin qu'ils eussent le temps d'écouler eux-mêmes leur récolte dans de bonnes conditions.

La rivalité de Rouen et de Paris est célèbre, celle de Marseille et de Saint-Jean-d'Acre également. La seule ville qui eut au Moyen-Age une conception plus libérale et plus intelligente de la politique commerciale était Montpellier. Cette puissante cité, la plus considérable au XIII^e siècle par son commerce et sa richesse appliquait le principe de la concurrence sur ses marchés même pour les produits de son industrie ou de son sol. Elle avait admis les étrangers non seulement à ouvrir des comptoirs chez elle, mais même à y exercer leurs industries. Cependant elle n'avait point dédaigné de demander aux princes avec qui elle était en relations d'affaires des traités avantageux, parfois même exclusifs ; c'est ainsi qu'elle avait obtenu d'Urbain V par une bulle de 1367 l'autorisation de commercer avec les Sarrasins sans encourir les censures ecclésiastiques, privilège rare à l'époque.

(2) Jullian, *op. cit.* p. 215.

vôts ou par des adjudicataires les produits de leurs domaines ou de leurs redevances ; en sorte qu'il n'y avait de gens, vivant uniquement de revente, que les chemineaux colporteurs allant de hameau en hameau avec leur balle sur le dos.

Mais à mesure que les villes se développèrent, que les grands centres de population se formèrent, le rôle du marchand se distingua de celui du producteur. Dans chaque cité, il s'établit des *regrattiers* ou revendeurs, qui achetaient aux paysans d'abord, les jours de marché, des denrées alimentaires puis des marchandises de toute nature, pour tenir ensuite boutique ouverte et bien pourvue toute la semaine.

Et de même que les artisans, ces regrattiers, ces revendeurs se formèrent en corporations, se groupant même souvent dans un même quartier, dans une même rue, qui portait leur nom (1).

On sait que favorisées par la monarchie, corporations et confréries atteignirent bientôt à une grande puissance, englobant tous les métiers, toutes les professions.

Tout artisan faisait partie d'une confrérie, laquelle comprenait tous les gens de son métier dans la cité ; d'autre part, il lui appartenait tout entier, et en dehors d'elle ne voyait que des rivaux.

Jouissant ou s'efforçant de jouir, dans leur bran-

(1) Cf. Pigeonneau, *Histoire du Commerce de la France*, op. cit. 1^{er} vol.

Levasseur, *Histoire des Classes Ouvrières et de l'Industrie avant 1789*. Paris, Rousseau, 1900-1901, 1^{er} vol.

che de production ou de commerce, d'un véritable monopole, monopole de fabrication et monopole de de vente, car les deux s'exerçaient le plus souvent conjointement, les corporations ne songeaient qu'à obtenir privilèges et franchises, éprouvant les unes à l'égard des autres un sentiment de rivalité d'autant plus vif que leurs intérêts se rapprochaient davantage.

Et pour le petit commerce, pour le commerce local, comme pour le grand, point d'union possible, point d'intérêts communs, ni d'organe spécial pour veiller à des intérêts généraux.

Avec les événements cet état de choses se modifia.

La puissance des cités maritimes ne put échapper à l'œuvre de nivellement poursuivie par la Monarchie pendant tout le Moyen-Age.

Lentement le roi s'immisça dans l'administration communale, édifiant chaque jour davantage son autorité sur la société féodale, sur le clergé, sur la noblesse, sur les confréries, sur le peuple tout entier.

Vint un jour où sa volonté fut toute-puissante : des gouverneurs, des intendants, un maire et des magistrats nommés par le roi ou par ses délégués, remplacèrent les édiles électifs, qui jadis administraient la cité. Une hiérarchie judiciaire fut constituée, au sommet de laquelle dans chaque province, siégeait, redoutable par son influence, le Parlement.

Et la commune perdit son antique prépondérance. Une classe s'était formée, laborieuse, ambitieuse,

qui reléguait dans l'ombre la bourgeoisie marchande ; à partir du x^ve siècle, dans toutes les cités, le premier rôle appartient aux parlementaires, aux trésoriers de France, aux titulaires de charges. Alors s'établit entre gens d'épée, gens de robe, gens d'Eglise et marchands cette jalousie, cette rivalité, qui s'aggraveront jusqu'à la Révolution et n'en seront pas une des moindres causes (1).

D'autre part, les corporations se sont considérablement développées, enrégimentant tout le peuple, même ceux qui n'ont point de métier, les pauvres, qui, dans chaque cité forment une confrérie spéciale, la dernière. Tout ce monde se réclame directement du roi, qui n'a cessé de lui donner appui ; il a ses statuts, ses jurés ; il échappe à l'autorité municipale.

Au x^ve siècle, il ne subsiste plus rien de l'harmonie, de la concordance qui avaient existé jadis entre les intérêts du commerce et de la cité. Quatre classes différentes, aux intérêts divers, vivent ensemble dans la ville ; dans l'administration municipale toute l'influence est aux gens de robe ; les intérêts de la classe commerçante ne sont même plus représentés.

Le pouvoir central, il est vrai, se préoccupe du commerce, il envoie aux intendants des instructions ; mais le pouvoir central parle dans son intérêt ; il a

(1) Les négociants perdirent si complètement leur influence dans certaines villes, qu'à Bordeaux et à Nantes ils ne pouvaient être élus au corps des notables. Cf. Paul Boiteau, *Etat de la France en 1789*, Paris, Perrotin, 1861, p. 218.

un système, des vues qu'il prétend imposer, et il songe bien plus à ses besoins qu'aux intérêts de la cité qu'il entend diriger.

L'heure est venue pour les négociants de s'organiser pour la défense de leurs intérêts méconnus ou ignorés, et dans la plupart des grands centres de commerce, le besoin se fait sentir d'une organe qui éclaire le pouvoir sur ces intérêts.

Ce fut Marseille, qui, la première, le comprit.

De tout temps, Marseille avait été une ville de progrès et d'initiative. Imbue dès son origine de l'esprit des institutions helléniques, elle avait toujours fini, en dépit des conquêtes successives dont elle était l'objet, par recouvrer son indépendance et ses libertés municipales. Son autonomie était plus grande que celle des autres cités ; elle s'administrait elle-même, elle avait sa magistrature. Elle avait obtenu au ^{xii}^e siècle de Gui de Jérusalem le droit de fonder dans les divers ports de l'Asie Mineure des consulats afin d'assurer la sécurité de son commerce. Ses statuts, rédigés en 1254 témoignent que dès le ^{xi}^e siècle, elle possédait une juridiction consulaire maritime, qui, au ^{xv}^e siècle, était devenue un véritable Tribunal de Commerce, le premier vraiment organisé en France (1). Toujours en quête

(1) Cf. Marseille, Barlatier, 1891, *op. cit.* — Pardessus, *Collection des Lois Maritimes*, tome I, p. 272.

Les juridictions consulaires datent de l'antiquité ; elle existaient à Athènes, puis chez les Romains.

On peut lire à Nantes, dans la galerie du rez-de-chaussée de l'Hôtel-

d'innovations avantageuses, elle obtenait en 1472 de son suzerain le roi René d'Anjou, franchise illimitée pour son commerce. Elle devait donc, plus que tout autre, éprouver le besoin de remédier à l'insuffisance de la représentation des intérêts commerciaux.

Le 5 août 1599, les négociants de Marseille se réunirent à l'Hôtel-de-Ville et élirent quatre d'entre eux « pour s'occuper des intérêts généraux du commerce. »

de-Ville, une inscription qui rappelle la création d'un Tribunal de Commerce par Sedatus Marcus Gemellus et Caius Florus, syndics des habitants du port. (Cf. *La Ville de Nantes et la Loire-Inférieure*. Nantes, E. Grimaud, 1893).

Il y eut des juridictions commerciales à Messine, à Pise, à Barcelone, au XII^e et XIII^e siècles, de même à Anvers, à Genève, ce qui était en contradiction complète avec l'état de choses existant sous le régime féodal.

En France, la première juridiction commerciale semble avoir été organisée à Harfleur, où en 1339, le roi Philippe VI conféra au prévôt et au Conseil des bourgeois le droit de juger le conflit entre les marchands et les étrangers. En 1464, sous Louis XI, une sorte de tribunal d'arbitrage composé de prud'hommes élus par le corps municipal, fut institué à Lyon ; il ne subsista que quelques années ; il connaissait surtout des différends nés dans la fameuse foire de Champagne transférée à Lyon. Il y avait eu dès le début du Moyen-Age à Montpellier comme à Marseille, une juridiction consulaire maritime ; mais Marseille fut seule au XV^e siècle à obtenir que ses marchands ne pourraient être jugés que par des consuls électifs.

En 1549, François I^{er} organisa à Toulouse une bourse pour les marchands et leur permit d'élire un prieur et deux consuls pour connaître en première instance de tous les conflits qui s'élèveraient entre eux. Henri II en 1556 fit la même chose à Rouen. Enfin Charles IX et le célèbre chancelier de L'Hôpital organisèrent définitivement la juridiction consulaire.

La première Chambre de Commerce était fondée (1).

Elle l'était dans des conditions qui lui assuraient l'indépendance.

Elle se développa rapidement.

Le 3 novembre 1650, aux réunions irrégulières et accidentelles des premières années, succéda une assemblée permanente. Le nombre des membres fut porté à douze; le Conseil de ville les choisissait chaque année parmi les « principaux intéressés et capables au fait du négoce (2). » Les attributions furent étendues: désormais la Chambre connaîtra de toutes les affaires qui peuvent la concerner, « recevra plainte des marchands, capitaines de navires et autres, pourvoyra aux abus des Echelles du Levant, et impositions qu'elle jugera nécessaires. » On confiait à l'autorité judiciaire et aux consuls l'exécution de ses délibérations.

L'histoire de cette première Chambre de Commerce est du plus haut intérêt; c'est celle d'une sorte de petit souverain, qui en quelques années atteignit à une puissance et à une richesse considérables, à une influence qui paraît incroyable sous un gouvernement absolu et centralisateur comme celui de l'Ancien Régime.

(1) Elle prit d'abord le nom de Bureau de Commerce, puis celui de Chambre de Commerce.

(2) Ce mode d'élection fut précisé dans un règlement de 1652.— Cf. *Essai sur le Commerce de Marseille*, par Jules Julliani, 2^e édition, Tome I.— *Etude de la Représentation légale du Commerce en France*, par Auguste Foulon. Nantes. Charpentier, 1876.

Une telle histoire remplirait un volume, elle nous écarterait loin de notre sujet.

Rappelons simplement qu'à la fin du ^{xvii}e siècle, la Chambre marseillaise administre elle-même les Echelles du Levant, sous le contrôle théorique du ministre de la marine, qu'elle est en relation directe avec l'ambassadeur de Constantinople et le consul du Levant, à qui elle paie un traitement (1). Ses revenus sont considérables ; elle perçoit notamment sur les marchandises du Levant, de la Perse et de l'Afrique, un droit de 20 % (2), droit élevé dont le produit devait atteindre un bien gros chiffre dans la cité qui monopolisait le commerce de ces pays.

Au moment de la Révolution, alors que tant d'institutions, jadis florissantes, végètent, à demi-détruites, sa puissance est demeurée la même, sa richesse et son influence aussi. Elle administre toujours le Levant, ce qui lui confère les attributions les plus importantes et les plus variées. Elle paye de ses deniers les consuls de France dans la Méditerranée. Elle est, déclare Boiteau, dans son « Etat de la France en 1789 », non pas « seulement le Conseil de Commerce de la ville maritime de Marseille, mais un tribunal et une sorte de petit ministère établi dans le grand port phocéen au nom de tout le royaume (3). »

D'où venait cette situation unique à la fin de

(1) Marseille, Barlatier, 1891, *op. cit.* p. 664.

(2) Droit conféré par un édit de 1669.

(3) Paul Boiteau. *Etat de la France en 1789*, *op. cit.* p. 122.

l'Ancien Régime? D'où venait cette autonomie anormale, étrange en quelque sorte, dans un pays où le pouvoir central avait brisé tout ce qui gardait quelque volonté, quelque indépendance en face de lui?

Cette situation si remarquable, la Chambre de Commerce marseillaise la devait, nous en sommes convaincus, à son origine.

Créée par la volonté et l'action spontanée des négociants de Marseille, elle était née libre, affranchie de la tutelle anémiant sous laquelle le pouvoir royal maintint toujours plus tard les autres Chambres qui lui dûrent l'existence.

Cette origine lui assura l'indépendance et aussi la force : elle se passa de l'appui de l'Etat, et peu à peu, à mesure qu'elle se développait, elle lui prêta le sien. Indépendante et forte, elle devait s'imposer au pouvoir.

Voilà pourquoi elle put faire respecter, à l'étonnement de Béquet, les « dispositions spéciales, qui la régissaient, dont les plus anciennes émanaient d'elle-même, que les rois ne restreignirent jamais, et qui ne disparurent que sous la Révolution (1). » Voilà pourquoi elle garda ces attributions importantes et variées « dont la royauté respecta toujours l'exercice, s'étonne encore Béquet, quoique les ténébreuses origines de la plupart d'entre elles fussent difficilement contestables (2). »

(1) Béquet, *Répertoire de Droit administratif*. Paris, Paul Dupont, 1885, IV^e volume, p. 204.

(2) Béquet, *op. cit.*, p. 204. Nous n'avons trouvé aucun indice permettant de supposer, comme l'ont fait Béquet et Boiteau, que la

Voilà pourquoi enfin elle « avait des avis de sénat », comme écrit Boiteau vexé d'une telle puissance en face de l'Etat, à la veille de la Révolution, chez une assemblée de simples négociants (1).

Toutes différentes furent l'histoire et l'influence des autres Chambres de Commerce, et tout différent aussi l'esprit qui présida à leur institution.

Peu de temps après l'avènement de la Chambre de Marseille, en 1607, Henri IV créa un bureau de Commerce, dont la principale mission fut d'examiner les propositions et avis présentés dans l'intérêt du commerce, des manufactures et de l'industrie (2). Ce Conseil disparut avec son fondateur. Rétabli par Richelieu, quand il devint grand maître et surintendant du commerce et de la navigation, il

Chambre de Commerce de Marseille pût remonter à l'antiquité païenne. Leur affirmation d'ailleurs n'est appuyée d'aucun texte, ni d'aucune référence. Cf. Béquet, *op. cit.*, p. 204. — Boiteau, *op. cit.*, p. 505.

(1) Boiteau, *op. cit.*, p. 505. — Nous devons à la vérité reconnaître que les Marseillais n'avaient reculé devant aucun moyen pour assurer à leur Chambre de Commerce et à leur municipalité cette indépendance, qui fit de leur cité la ville la plus libre de France, et peut-être de l'Europe, à la fin de l'ancien régime. C'est ainsi qu'en 1779 ils faisaient les dons suivants : « au secrétaire d'État, qui avait la ville dans son département ministériel, 2,400 livres ; à son premier commis 1,200 livres ; au gouverneur, 1,800 livres ; à son secrétaire, 700 ; au même, pour logement, 400 ; au lieutenant général, 1,800 ; au même pour logement, 400 ; à son secrétaire, 700 ; à M. l'intendant, 1,800 ; à son secrétaire, 600 ; au secrétaire du cabinet, 144. » Boiteau, *op. cit.*, p. 220.

(2) Ce bureau était composé de plusieurs officiers tirés du Parlement, de la Chambre des Comptes et de celle des Aides.

disparut de nouveau à la mort de celui-ci (1). Ces essais montrent néanmoins que le pouvoir se préoccupait de la situation du commerce, et qu'il en prenait volontiers la tutelle.

Sous Louis XIV, la conception, que le monarque dans son royaume doit être la source de toute vie et de toute prospérité, s'accentua. Colbert résolut de mettre sous la main du gouvernement le commerce et l'industrie.

A l'occasion du fameux édit sur le tarif général des douanes, en 1664, il convoqua, pour s'éclairer de leur avis, un certain nombre de députés des villes commerçantes. Dans cette assemblée, qu'on appela alors la *maison de commerce*, on décida en principe la création d'un Conseil supérieur de commerce à la Cour et de Chambres de Commerce en province. De longues années devaient s'écouler, avant que ces décisions reçussent pleine et entière exécution.

Le Conseil de Commerce fut-il créé? On ne le sait pas exactement. « Ni l'auteur du Dictionnaire Universel du Commerce, ni Forbonnais, ni l'Encyclopédie, dit M. Foulon, ne mentionnent son existence, et cette lacune se remarque dans tous les autres ouvrages, relatifs à cette époque, qu'il nous a été possible de consulter (2). » Il y eut cependant des édits rendus en Conseil royal de Commerce; il est certain, d'autre part, que les principales villes commerciales envoyèrent à Paris des députés, dont

(1) Il comprenait sept membres: quatre conseillers d'Etat et trois maîtres des requêtes. Le Cardinal lui-même en avait la présidence.

(2) Foulon, *op. cit.* p. 60.

Colbert, il est vrai, se réserva toujours le droit de ne point suivre les avis.

Quant aux Chambres de Commerce, elles demeurèrent à l'état de projet. Tout au plus peut-on signaler quelques assemblées de négociants, tenues en province à plusieurs reprises, sur la recommandation du ministre, pour soutenir l'action des députés résidant à Paris.

Cependant Colbert préluda à leur établissement par une institution peu connue, et demeurée, elle aussi, en grande partie à l'état de projet, mais dont le but offrait avec celui des Chambres de Commerce une grande analogie.

A la fin de l'une des célèbres ordonnances sur la réglementation du commerce et de l'industrie (1), celle d'août 1669, il ordonna dans chaque ville et bourg « où il y a et aura ci-après corps et communauté de maîtres drapiers et sergers » la création d'une sorte de Conseil, chargé d'assurer l'exécution des règlements et de rechercher les moyens de perfectionner les manufactures et de développer le commerce. Ce Conseil, devait comprendre les officiers de police des manufactures, délégués de l'autorité et qui avaient la direction, les gardes-jurés qui représentaient le commerce et deux notables bourgeois qui représentaient la ville ; ce conseil constituait, on le voit, une véritable assemblée représentative du commerce.

Cette innovation, qui aurait pu rendre de grands

(1) *Recueil des Règlements Généraux des Manufactures*, t. I, p. 298.

services, demeura longtemps inappliquée; la première assemblée, dont on signale en effet l'existence, fut celle de Beauvais, tenue en janvier 1700. Il y en eut, par la suite, assez régulièrement à Beauvais, puis à Sedan, mais en dehors de ces deux villes, l'institution de Colbert ne reçut pas d'application, si ce n'est vers 1730, une ou deux fois, dans un certain nombre de villes et sans résultat (1).

En 1683, Colbert mourut. L'année suivante, Seignelay essaya d'organiser dans les villes maritimes du royaume des assemblées bisannuelles, qui, semble-t-il, ne se réunirent jamais (2).

A Chamillart allait incomber l'honneur de mettre au jour l'œuvre de la représentation légale du commerce, conçue par Colbert.

Les négociants de Dunkerque devaient le lui rappeler, et, en quelque sorte, l'y contraindre. A la fin de 1699, en effet, ils décidèrent l'intendant de la province de Flandre, Barentin, à demander au gouvernement la création à Dunkerque d'une Chambre de Commerce semblable à celle de Marseille.

Le gouvernement accueillit favorablement la requête, et, en février 1700, un édit institua la Chambre désirée.

Cet édit réglait la composition de la nouvelle

(1) Cf. P. Bonnassieux. *Les Assemblées représentatives du Commerce sous l'ancien régime*. Paris, Berger-Levrault, 1883.

(2) Cf. Depping. *Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV*. T. III, p. 625. *Lettre du M^{is} de Seignelay aux syndics des marchands de Bayonne, Nantes et Dunkerque* (27 mars 1684).

Chambre, en définissait soigneusement la mission et la subordonnait étroitement au représentant de l'Etat en Flandre, décidant même que ses réunions se tiendraient dans la salle de la Garde Orpheline (1), « jusqu'à ce qu'il ait plu à Sa Majesté de lui accorder un autre local (2). »

Elle était ainsi composée : l'intendant de Flandre, président-né, c'est-à-dire président d'honneur, un président effectif choisi parmi les notables non commerçants, un conseiller pensionnaire (3), et quatre conseillers ordinaires, dont deux à prendre parmi les échevins en exercice et deux parmi les notables commerçants ayant rempli déjà ces fonctions d'échevin. Président, pensionnaire, conseillers étaient nommés par l'intendant : le président et le pensionnaire pour un temps illimité, les conseillers pour l'année, avec faculté pour l'intendant de les « continuer » autant de fois qu'il le jugerait à propos.

La mission de la nouvelle Chambre était de conférer sur les moyens de prévenir les désordres et d'empêcher les abus, qui pourraient se glisser dans la vie commerciale, de faire fleurir le commerce et de maintenir le crédit des négociants. Ainsi fut constituée la seconde Chambre de Commerce (4).

(1) Garde Orpheline, Institution flamande, chargée de veiller aux intérêts des orphelins.

(2) Cf. *La Chambre de Commerce de Dunkerque; Bi-Centenaire de sa fondation*. Dunkerque, Imprimerie Dunkerquoise, 1900.

(3) C'est-à-dire secrétaire.

(4) Cf. de Saint-Léger, *La Flandre maritime et Dunkerque sous la domination française*. Thèse, Lille, 1900, p. 371 et ss.

Elle ne tarda pas à se créer des ressources. Elle demanda à l'administration le privilège exclusif de fournir le lest aux vaisseaux marchands ; un arrêt du Conseil d'Etat du 15 juin 1700 le lui accorda à charge d'entretenir les balises et pilotes d'amarre des jetées. Un mois après, elle obtint la concession du droit de mainquer, c'est-à-dire de vendre à la criée le poisson pêché par les étrangers. Elle reçut encore plus tard la jouissance de certaines taxes, notamment d'un octroi sur les bières. Grâce à ces ressources, elle vint en aide aux institutions locales ; ses subventions permirent la construction d'une chaussée pavée entre Lille et Dunkerque et le rétablissement d'une partie des murs de l'ancien port ; elle paya à plusieurs reprises des primes d'engagement pour le service du roi à des marins volontaires exempts par privilège de l'inscription maritime. Et l'on peut dire que, si le port de Dunkerque, sacrifié aux Anglais par la faiblesse du pouvoir, échappa à une destruction et à une ruine complètes, il le dut en grande partie à l'énergie, à la diplomatie et à la générosité de la Chambre de Commerce (1).

Le gouvernement n'attendit pas que d'autres villes suivissent l'exemple de Dunkerque. Il préféra provoquer la création d'institutions devenues nécessaires, sachant qu'il aurait plus complètement la haute main sur elles, s'il prenait lui-même l'initiative de les organiser. Quelques semaines après la création de la Chambre de Dunkerque, un arrêt du

(1) Cf. La Chambre de Commerce de Dunkerque ; Bi-centenaire de sa fondation, *op. cit.*

29 juin 1700 rétablit le Conseil de Commerce et porta le nombre de ses membres à dix-huit : six conseillers et douze négociants, choisis parmi les principaux du royaume, deux à Paris, et les dix autres dans chacune des villes suivantes : Rouen, Bordeaux, Lyon, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne et Dunkerque (1).

Et quelques mois plus tard, le 30 août 1701, l'établissement de Chambres particulières de Commerce était ordonné dans les villes désignées par l'arrêt du 29 juin 1700.

LE ROI ayant, par arrêt de son Conseil du 29 juin 1700, ordonné qu'il serait tenu à l'avenir un Conseil de Commerce une fois au moins dans chaque semaine, lequel serait composé de six commissaires du Conseil et de douze des principaux marchands négociants du Royaume, savoir : deux de la ville de Paris et un de chacune des villes de Lyon, Rouen, Bordeaux, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne et Dunkerque et que dans ledit Conseil de Commerce seraient discutées et examinées toutes les propositions et mémoires, qui y seraient envoyés, ensemble les affaires et difficultés qui surviendront concernant le commerce, tant de terre que de mer, au dedans et au dehors du royaume, et concernant les fabriques et manufactures pour, sur le rapport, qui serait fait à Sa Majesté, des délibérations qui auraient été prises dans ledit Conseil de Commerce, y être par elle pourvu ainsi qu'il appartiendrait ; Sa Majesté aurait aussi, par autre arrêt du Conseil du 7 septembre 1700, permis aux Etats de la province de Languedoc de députer un des principaux négociants de ladite province

(1) Le corps de ville et les marchands de la cité élaient ce délégué.

pour assister audit Conseil de Commerce ; et Sa Majesté ayant eu l'intention de faire jouir ses sujets, tant des villes et provinces qui doivent envoyer des députés audit Conseil de Commerce, que des autres villes et provinces du royaume, de tous les avantages qu'elle a voulu leur procurer par l'établissement dudit Conseil de Commerce, Sa Majesté aurait estimé utile et convenable d'établir en chacune desdites villes de *Lyon, Rouen, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille et Bayonne*, des Chambres particulières de Commerce, où les marchands négociants des autres villes et provinces du royaume pourront adresser leurs mémoires contenant les propositions qu'ils auraient à faire sur ce qui leur paraîtra le plus capable de faciliter et augmenter leur commerce, où leurs plaintes de ce qui peut y être contraire, pour être lesdites propositions ou sujets de plaintes discutés et examinés par celle desdites Chambres particulières de Commerce à laquelle lesdits mémoires auront été adressés, et ensuite envoyés par lesdites Chambres avec leur avis audit Conseil de Commerce. Et comme les formes et usages sont différents dans presque toutes les villes du royaume, tant en ce qui concerne les assemblées générales des marchands, que les élections et nominations aux places de juges et consuls et aux autres fonctions qui doivent être exercés par les marchands, Sa Majesté, ne voulant apporter aucun empêchement auxdits usages pour l'établissement desdites Chambres particulières de Commerce, mais procurer à chacune desdites villes ce qui peut lui être plus convenable ; — OUI sur ce le rapport du sieur Chamillart, conseiller ordinaire au Conseil royal, contrôleur général des finances ; LE ROI, étant en son Conseil, a ordonné et ordonne qu'au plus tard dans le quinzième du mois d'octobre prochain, les marchands et négociants des villes ci-après nommées seront assemblés, savoir : à Lyon, devant

les Prévôts des Marchands et Echevins ; à Lille, devant le Magistrat, et à Rouen, Bordeaux, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo et Bayonne, devant les Juges et Consuls, pour examiner et délibérer de quelle manière il sera plus convenable et avantageux à chacune desdites villes d'y faire l'établissement desdites Chambres particulières de Commerce, comment, où et par qui se fera l'élection des Syndics et Députés auxdites Chambres, et quel nombre de syndics ou députés il faudra en chacune d'icelles, eu égard au nombre des marchands qui y sont établis et à l'étendue du commerce qui s'y fait ; de chacune desquelles assemblées, ensemble de ce qui y sera délibéré, il sera dressé procès-verbal qui sera remis à chacun des sieurs Intendants ou Commissaires départis, dans les départements desquels sont situées lesdites villes, pour être par eux envoyés à Sa Majesté avec leur avis sur chaque procès-verbal et le tout rapporté à Sa Majesté, être par elle pourvu audit établissement, ainsi qu'il appartiendra. Ordonne Sa Majesté, que, par les Etats de la province de Languedoc, il sera pareillement délibéré sur l'établissement d'une Chambre particulière de Commerce dans l'une des villes de ladite province, pour être le résultat de ladite délibération remis au sieur de Basville, et par lui envoyé avec son avis à Sa Majesté.

Fait au Conseil d'Etat du Roi, Sa Majesté y étant, tenu à Versailles, le 30^e jour d'août 1701.

Suit la formule de l'exécutoire.

Ce fut Lyon, qui reçut la première application de cet arrêt.

Le 21 février 1702, les marchands et négociants Lyonnais informèrent Sa Majesté qu'ils étaient prêts à lui donner satisfaction. Le 20 juillet suivant, leur Chambre de Commerce recevait l'investiture. Le

nombre de ses membres était fixé à dix : le prévôt des marchands, un échevin négociant, un ex-consul marchand et sept directeurs pris parmi les membres des principales corporations : un drapier, deux banquiers ou marchands de soie, un épicier, un toilier, un mercier ou marchand de dorure, et un marchand fabricant de la communauté des maîtres-ouvriers en soie, faisant fabriquer. Le prévôt des marchands était président, mais l'intendant de la généralité avait le droit d'assister aux séances et de les présider (1).

(1) M. le Président Isaac dans son discours au centenaire de la Chambre de Commerce de Lyon rapporte qu'il y eut quelques difficultés lors de la création de la Chambre. La première fut « de savoir si les fonctions de directeur (c'est-à-dire membre de la Chambre) dispenseraient de l'obligation d'être recteur à l'Hôtel-Dieu ceux qui rêvaient d'arriver à l'échevinage et par là à la noblesse.... Car nul ne pouvait prétendre à la participation aux affaires municipales, s'il n'avait montré tout d'abord son dévouement au bien public en étant pendant deux ans administrateur des hôpitaux. Ce stage était obligatoire, mais il n'était point gratuit, car les hospices d'alors n'étaient pas encore riches, les recteurs ne s'en tiraient pas à moins de plusieurs milliers de livres par an... Il fut décidé que la Chambre de Commerce ne dispenserait pas des hôpitaux.

» Une autre difficulté était née des prétentions contradictoires de l'intendant et du prévôt des marchands, qui se disputaient la présidence. Ce dernier l'emporta ; mais en dépit du règlement, pendant une partie du XVIII^e siècle l'intendant essaya plusieurs fois de faire placer à côté du fauteuil du prévôt des marchands un autre siège d'égale hauteur. C'était une manifestation du conflit éternel entre les représentants du pouvoir central et celui du pouvoir local. Le prévôt des marchands l'emporta définitivement et garda le fauteuil jusqu'à la suppression des Chambres par la Constituante.

» ... Une troisième question contribua à retarder la création de la

Les frais de la Chambre étaient supportés par les deniers de la ville. Le budget était de 13,000 livres : 8,000 livres de traitement pour le député au Conseil de Commerce (1) ; 2,000 livres de traitement au secrétaire qui était en même temps secrétaire de ville ; 3,000 livres affectées aux dépenses de bureau, aux jetons de présence, aux médailles d'or remises aux membres sortant de fonction.

Le 23 juin 1703, la Chambre de Commerce de Normandie fut constituée à Rouen. Elle était composée du prier de la Bourse et des deux consuls en charge, du procureur syndic et de cinq négociants appelés syndics du commerce de la province de Normandie, ayant exercé le commerce pendant quinze ans. Les premiers syndics furent élus par le prier et les juges-consuls, auxquels s'adjoignirent les anciens consuls. Ensuite l'élection fut faite par le prier, les juges-consuls en charge, les syndics en fonction et ceux qui en étaient sortis. Les élus demeuraient en charge deux ans ; chaque année donc une élection avait lieu, portant une fois

» Chambre... Devait-elle avoir parmi ses membres un marchand ? La distinction des fabricants de soieries en deux classes, ceux qui faisaient seulement fabriquer et ceux qui fabriquaient eux-mêmes, venait très récemment de passionner les esprits. Les premiers essayèrent de fermer aux seconds l'entrée de la Chambre, mais le Consulat prit parti pour ceux-ci et finalement ils obtinrent gain de cause. » (*Compte-Rendu des travaux de la Chambre de Commerce de Lyon*. Lyon, Rey. 1903. Centenaire de 1902).

(1) Elu par le corps de ville et la Chambre de Commerce conjointement.

sur deux candidats et l'autre sur trois (1). En 1767, le nombre des syndics fut porté à huit; la Chambre comprit dès lors douze membres au lieu de neuf.

Les dépenses de la Chambre furent couvertes par des droits établis sur toute la province.

« Il a esté d'un avis uniforme, lit-on dans le registre des délibérations qui furent prises lors de l'organisation de la Chambre, que l'on donnera au sieur Le Mesnager (2) annuellement une somme de 8,000 livres, et à la pluralité il a esté aussy accordé

(1) M. Wallon, dans son remarquable ouvrage sur la Chambre de Commerce de Rouen, donne de curieux détails sur la manière dont en fait les syndics se nommaient. Lorsque l'autorité centrale n'intervenait pas pour indiquer les candidats, on choisissait à l'ancienneté les doyens et sous-doyens des prieurs et consuls en sorte que l'assemblée était toujours composée en majorité de vieillards.

Vers 1750, le directeur des affaires du commerce s'en émut. Il présenta à l'intendant de Normandie des observations sur le mode de recrutement de la Chambre de Commerce, qui provoqua de la part des syndics, un peu froissés sans doute, une réponse des plus curieuses, où la cause des « anciens » est plaidée de la façon la plus énergique et la plus complète.

Cf. Henri Wallon. *La Chambre de Commerce de la province de Normandie. 1703-1791*. Rouen, Cagniard, 1903, p. 82 et ss.

Ce n'est qu'en 1767, lorsque le nombre des syndics fut augmenté, que ce procédé de nomination fut modifié. L'arrêt du 23 avril décida qu'au lieu de prendre les candidats sur le tableau des anciens prieurs et consuls en commençant toujours par la tête, on prendrait un nombre égal à la tête et au centre, « qu'en faisant cet arrangement on réunirait l'expérience et les lumières des anciens avec le zèle et l'activité des jeunes, et que la Chambre se trouverait alors suffisamment composée pour l'expédition des affaires dont elle est chargée. » Cf. Wallon, p. 91.

(2) Député au Conseil de Commerce.

» annuellement pareille somme de 8,000 livres à la Chambre particulière de Commerce, et, pour faire les fonds des 16,000 livres, il a esté d'avis uniforme arrêté qu'il sera, sous le bon plaisir de Sa Majesté fait levée d'un petit droit sur les marchandises, qui viendraient en cette ville, lequel droit ira au tiers du dernier octroy du 27 février 1694, sauf à y réformer quelques articles et en diminuant ou augmentant (1). » L'autorité royale avait ratifié cette délibération en réduisant cependant à 4.000 livres la somme accordée à la Chambre pour ses dépenses d'entretien ; et pour subvenir à ces dépenses, elle avait établi un tarif de droits à percevoir jusqu'à la fin de l'année 1704, époque où cessait la ferme de l'octroi des marchands dont la perception devait ensuite appartenir à la Chambre (2). Celle-ci disposait donc d'un budget de 12,000 fr. : 8,000 pour le traitement de son député et 4,000 pour ses frais de bureau. Ces 4,000 livres étaient reconnues nécessaires « tant pour les appointements du secrétaire (3), frais de l'écritoire, bois, bougies, chan-

(1) *Registres des délibérations*, I, 1-2. Cf. Wallon, *op. cit.* p. 18.

(2) Cet octroi prélevait quinze sols sur chaque cent pesant de soudes et de bois de teinture entrant dans la province de Normandie tant par mer et par rivière que par terre.

(3) Le secrétaire était un négociant ou ancien négociant élu par la Chambre pour deux ans et rééligible indéfiniment. Il tenait un registre-journal de tout ce qui était proposé ou arrêté dans les réunions, signait les expéditions des délibérations et les mémoires adressés au Contrôleur général. Les appointements de ce secrétaire étaient fixés à 1,200 livres.

» delles et autres frais, que pour payer le prix de deux jetons d'argent, du poids de six deniers chacun, qui seront donnés à la fin de chaque assemblée à chacun des syndics qui y auront assistés, et d'une médaille d'or qui sera donnée à chacun desdits syndics en sortant de charge, et au député de ladite ville au Conseil de Commerce, lorsqu'il cessera d'en faire les fonctions, pour marquer de la satisfaction qu'on aura eue de leurs services (1). » La Chambre ne tarda pas à trouver ses ressources insuffisantes; dès 1707, elle fit demander, par le député au Conseil de Commerce, une augmentation de 2,000 livres. En 1712, elle obtint ce crédit supplémentaire, mais au détriment du député dont le traitement fut réduit d'autant. Ce fut au tour de celui-ci de se plaindre; en 1715, un arrêt du Conseil d'Etat rétablit dans son intégrité, le traitement du député et maintint à la Chambre le crédit supplémentaire de 2,000 livres; le budget fut dès lors de 14,000 livres. En 1722, il monta à 16,000, le député ayant obtenu que ses appointements fussent portés de 8,000 à 10,000 livres. Et cependant les dépenses excédaient presque chaque année les recettes, la Chambre s'endettait et se voyait contrainte fréquemment de solliciter de l'intendant une ordonnance lui accordant un supplé-

(1) H. Wallon, *op. cit.* p. 22. La Chambre avait en outre un huissier « pour rendre le service nécessaire à la Chambre les jours d'assemblée, porter les billets d'avertissement et faire tout ce qui lui serait ordonné. » Elle lui allouait 40 livres par an. Regis. des délib. I. 66. Wallon, *op. cit.* p. 24.

ment sur l'octroi (1). En 1720, l'intendant accorde 6,000 livres; en 1722, 3,000; en 1733, plus de 6,000. En 1733, le trésorier demanda une augmentation de 2,500 livres, les démarches furent nombreuses; la Chambre était dans une situation si embarrassée qu'elle ne payait plus régulièrement le traitement du député. Pendant dix ans, l'hostilité du Conseiller d'Etat chargé des affaires commerciales l'empêcha d'obtenir cette augmentation. En 1749, elle put solder son arriéré, lequel se montait à 14,800 livres. En 1753, une ordonnance de 9,493 livres permettait de solder les comptes de 1749, 1750 et 1751. Quelques mois plus tard, une autre accordait encore 2,954 livres. En 1758, l'ordonnance est de 25,960 livres; en 1764, de 4,526 livres. Ce ne fut qu'en 1767, lorsque la Chambre fut augmentée de trois syndics, que le budget fut porté à 17,800 livres, chiffre qui ne varia plus jusqu'à la suppression de la Chambre par la Constituante.

(1) Les causes de cet excédent de dépenses étaient, paraît-il, « le haut prix des matières qui avait causé l'augmentation du prix des jetons et des médailles pour les honoraires; — une médaille d'or distribuée chaque année au sieur Poret, et depuis au sieur Vatel, son successeur à l'inspection du marché de Saint-Georges, pour la police du règlement du 13 mars 1731, concernant les toiles, dont la Chambre n'était pas originairement chargée; — les honoraires des inspecteurs des manufactures de Rouen, Elbeuf et Darnetal, qui depuis trois ans ont séance à la Chambre de Commerce une fois tous les mois et, en outre, par extraordinaire toutes les fois qu'il s'agit de traiter des manufactures; — les assemblées extraordinaires de la Chambre pour travailler sur les affaires qui lui sont adressées par le Conseil du Roi. » Wallon, *op. cit.*, p. 256.

Peu de temps après la création de la Chambre de Normandie, en 1703, le 29 décembre fut constituée la Chambre de Toulouse. Le nombre de ses membres fut fixé à sept: Le Prieur de la Bourse, les deux consuls en charge et quatre négociants ayant exercé le commerce pendant dix ans au moins; ces quatre négociants furent choisis par le roi; la première fois il n'y eut donc point d'élection. Un mois plus tard, le 15 janvier 1704, une Chambre était instituée à Montpellier sur les mêmes bases.

Le budget de ces deux Chambres du Midi fut très modeste: 600 livres qu'allouaient à chacune les Etats du Languedoc; une somme aussi modeste ne leur permit naturellement pas d'entretenir un député au Conseil du Commerce, et c'est ce qui explique sans doute qu'elles fussent représentées à ce Conseil par le syndic des Etats du Languedoc.

La Chambre de Bordeaux fut créée le 26 mai 1705.

Elle comprenait neuf membres: trois de droit, le juge et les deux consuls du Tribunal de Commerce et six élus appelés directeurs du commerce de la province de Guyenne, choisis parmi les négociants. Les élections des six directeurs, renouvelables chaque année par moitié, étaient faites, comme à Rouen, non par les commerçants de la ville, mais par les membres en fonction et les anciens membres de la Chambre et du Tribunal de Commerce.

Une somme de 4,086 livres, représentant les intérêts dûs par le Trésor aux négociants de Bordeaux pour une somme versée en 1637, pour rachat

d'offices, était allouée à la Chambre pour ses dépenses : traitement du secrétaire, confection des jetons de présence et médailles d'or des directeurs sortants ; le traitement du Député au Conseil de Commerce n'était pas à sa charge, mais à celle de la ville.

Ce n'est que cinq ans plus tard, le 21 octobre 1710, que la Chambre de la Rochelle fut créée. Elle ne comprit que cinq membres : un directeur et quatre syndics. Les premiers syndics furent choisis par le roi, leurs successeurs furent élus par les membres de la Chambre en fonction, les anciens membres et trente négociants.

Une somme de 2,000 livres était allouée à la Chambre pour ses dépenses (1).

A Lille, une Chambre avait été projetée en 1701, mais la guerre de succession d'Espagne, le siège de la ville et sa prise en 1710 avaient rendu impossible sa création ; ce ne fut qu'après le traité d'Utrecht, qui rendit la vieille cité flamande à la France, que le 31 Juillet 1714 une Chambre de Commerce y fut instituée. Cinq membres la composèrent, un président et quatre syndics nommés par le roi. L'assemblée des négociants devait remplacer les membres sortants. Les dépenses, simples frais de bureau, étaient supportés par la ville jusqu'à concurrence de 200 livres.

(1). Les dépenses étaient le traitement du secrétaire et les frais de bureau, les jetons de présence, les médailles d'or aux sortants. Le député recevait son traitement du roi.

La Chambre de Bayonne fut érigée le 15 janvier 1726 ; elle comprit également cinq membres : un président et quatre directeurs. Les électeurs étaient exclusivement les anciens membres de la Chambre, les anciens échevins, jurats et consuls. Une subvention de la ville de 2,000 livres paraît aux dépenses : secrétaire, jetons et médailles, frais de bureau.

L'arrêt de 1701 avait décidé la création d'une Chambre de Commerce dans deux autres cités : Nantes et Saint-Malo.

Cette dernière ne fit rien, semble-t-il, pour organiser chez elle une institution dont elle ne sentit peut-être jamais vivement l'utilité, sans doute elle n'eut pu assumer la dépense. Mais les juges et consuls prirent soin des intérêts du commerce et le firent, paraît-il, avec succès.

Il n'en fut pas de même de Nantes. Cette ville fit tous ses efforts pour obtenir la création d'une Chambre de Commerce. Elle envoya en 1700 un député au Conseil de Commerce. Dès 1702, une assemblée préparatoire de négociants fut convoquée, et un projet de création d'une Chambre fut discuté ; on ne sait pourquoi, il n'aboutit pas. Quelques années plus tard, en 1725, de nouvelles tentatives furent faites ; les négociants se réunirent, délibérèrent, mais ce fut en vain.

En fait, les juges et consuls faisaient office de Chambre de Commerce, et si bien « que parfois la Chambre de Commerce de Normandie les com-

» prend sous cette même appellation avec les Chambres régulièrement constituées (1). »

En 1745, les juges et consuls reprirent la question et élaborèrent un règlement pour les assemblées particulières de la Chambre consulaire de Nantes; ce fut encore sans résultat. Au moment de la révolution de Saint-Domingue, les Nantais sentant plus vivement le besoin de posséder une Chambre de Commerce, firent encore quelques démarches. Enfin, le 15 février 1791, l'assemblée générale des commerçants fut convoquée, un règlement fut établi et soumis à l'assemblée nationale; le 3 mars suivant, conformément aux statuts, dix-sept administrateurs et six suppléants furent élus. Mais il était trop tard, la Chambre fut frappée le lendemain de sa naissance, supprimée comme ses sœurs par l'Assemblée Constituante.

Et l'on s'explique difficilement pourquoi, l'une des villes les plus importantes de France éprouva tant de difficultés à organiser chez elle un établissement que les autres instituèrent aisément (2).

Une dernière Chambre, dont la création n'avait pas été prescrite par l'arrêt de 1701, fut instituée en France avant la Révolution, celle d'Amiens.

C'est le 6 août 1761 que cette Chambre fut érigée; elle comprit le maire, un échevin marchand, le juge-consul et six négociants, ayant exercé le com-

(1) Cf. Wallon, *op. cit.*, p. 46.

(2) Cf. *La ville de Nantes et la Loire-Inférieure*. Nantes, Grimaud, 1893, p. 409 et ss. 421 et ss.

merce pendant quinze ans au moins (1). Les dépenses de la Chambre: traitement du député au Conseil de Commerce, frais de bureau et d'entretien, furent couverts par une subvention de 12,000 francs, prélevée sur les taxes d'octroi de la ville.

Il y a lieu de mentionner encore la création à Saint-Domingue, en 1759, de deux Chambres à la fois agricoles et commerciales établies l'une à Port-au-Prince, l'autre au Cap, et composée chacune d'un secrétaire et de huit notables dont quatre négociants. Une somme de 5,000 fr., prélevée sur les octrois, couvrait leurs dépenses. Elles étaient représentées au Conseil de Commerce par un député. Pour l'élection de ce député, chacune présentait deux candidats, désignés au scrutin, et le roi choisissait parmi ces quatre personnes; ce député recevait 8,000 livres, plus ses frais de voyage (2).

L'organisation des Chambres de Commerce, créées en exécution de l'édit de 1701, n'était pas, on le voit, absolument la même dans toutes les provinces.

Le pouvoir royal avait tenu à respecter les habitudes et les usages particuliers à chaque région, et l'arrêt de création particulier à chaque Chambre n'apparaît en quelque sorte que comme la consé-

(1) Ils prirent le nom de Syndics du Commerce de la Province de Picardie.

(2) Paris ne posséda point de Chambre de Commerce. Elle était le siège du Conseil de Commerce. Pendant tout le XVIII^e siècle, les juges et consuls en remplirent les fonctions.

cration de l'œuvre instituée par les autorités locales, en se conformant aux désirs et aux vues du pouvoir central.

C'est ainsi que, à Lyon comme à Dunkerque, l'assemblée des négociants avait décidé le mode d'élection des membres de la future Chambre, tandis qu'à Rouen, les conditions d'établissement de la Chambre avaient été discutées par une compagnie composée de tous les magistrats consulaires en charge et de tous ceux sortis de fonction. C'est ainsi qu'à Lyon les sept membres élus devaient être nommés en nombre *proportionnel* par les principales corporations de négociants, tandis qu'ailleurs, à Rouen notamment, on ne s'inquiétait pas de la représentation des différents métiers. C'est ainsi qu'à Lyon, à Rouen, à Lille, l'élection était faite par tous les négociants du ressort, tandis qu'à Bordeaux, à la Rochelle et à Bayonne, elle appartenait aux seuls membres en charge et anciens membres de la Chambre et du Tribunal de Commerce. C'est ainsi encore qu'à Rouen, à Amiens, on exigeait des candidats l'exercice du commerce pendant quinze années, à Toulouse, à Montpellier pendant dix années seulement.

Les ressources, nous l'avons vu, variaient avec chaque Chambre, et d'origine et d'importance. Les unes recevaient des sommes fixes du gouvernement, de la province ou de la municipalité; les autres percevaient elles-mêmes des taxes. Lyon disposa de 13,000 livres, Rouen et Amiens de 12,000, Bordeaux, de 4,000, La Rochelle et Bayonne, de

2,000, Toulouse et Montpellier de 600, et Lille de 200, à l'origine tout au moins.

Les dépenses variaient également. Les Chambres de Lyon, Bordeaux, Rouen et La Rochelle, remettaient aux directeurs et aux députés sortant de fonction une médaille d'or du poids de cinq louis. A Lyon et à Rouen, les membres recevaient à chaque séance un jeton d'argent. Mais la grosse dépense était le traitement du député au Conseil de Commerce, dont seules Lyon, Rouen et Amiens avaient assumé la charge. Le trésorier était toujours choisi parmi les membres de la Chambre et nommé pour un an ; il ne pouvait rien déboursier que sur mandat signé de plusieurs de ses collègues. A Rouen, ces collègues, dont la signature était exigée, devaient être au nombre de six. Le compte du trésorier était envoyé au Contrôleur général des finances, aussitôt qu'il avait été arrêté par la Chambre.

Le pouvoir royal avait en outre laissé toute liberté à chaque Chambre de Commerce de s'intituler comme il lui convenait : à Lyon, c'étaient les *Directeurs de la Chambre de Commerce* ; à Rouen, les *Syndics du commerce de la Province de Normandie* ; à Toulouse, les *Prieur et Juges-Consuls de la Bourse* ; à Montpellier, les *Députés du Commerce* ; à Bordeaux, les *Directeurs du Commerce et de la Province de Guyenne* ; à La Rochelle, les *Directeurs et les Syndics du Commerce de la Province d'Aunis* ; à Lille, le *Directeur et les Syndics de la Chambre de Commerce de Flandre*.

Mais à côté de ces divergences, peu importantes d'ailleurs, les Chambres de Commerce créées au

xviii^e siècle présentent un caractère commun et au fond se ressemblent. Elles dépendent du pouvoir, elles font partie de l'Administration. La présence de son délégué direct, l'Intendant de la province, le leur rappelle sans cesse. L'Intendant « peut se trouver aux assemblées et y présider, quand bon lui semble ».

A Dunkerque, à Rouen, à Bordeaux, cela ne soulève aucune difficulté.

Les Lyonnais acceptent moins aisément cette tutelle. Ils ne discutent pas la présence de l'Intendant, mais ils n'admettent pas que celui-ci passe avant le Prévôt des marchands, président de la Chambre, ni qu'il ait un fauteuil d'égale hauteur ; ce détail symbolique est spécifié dans le règlement élaboré lors de la création de la Chambre.

A l'occasion de l'élection des membres des Chambres le pouvoir intervient encore, il impose ses candidats. A Rouen, la notification de l'arrêt, qui instituait la Chambre, fut accompagnée de la lettre suivante, adressée par le contrôleur général Chamillart aux Prieur et Juges-consuls :

« Je vous envoie, Messieurs, la copie d'un arrêt du Conseil rendu pour l'établissement d'une Chambre particulière de Commerce à Rouen. Vous jugez bien qu'il est important qu'elle soit toujours composée des plus habiles négociants et principalement dans les premiers temps. Je dois vous dire sur cela que vous ferez chose agréable à Sa Majesté de nommer pour la première fois les sieurs Thomas Legendre et Nicolas Asselin... Il serait bon aussi que vous

» nommiez les sieurs Brouette et Marye, afin que ceux qui ont été choisis les premiers pour inspecteurs marchands, en exécution du dernier règlement du 24 décembre 1701 concernant les manufactures de toiles, soient aussi des premiers qui entreront dans la Chambre de Commerce. A l'égard du rang, ils le prendront suivant leur ancienneté dans le Consulat. » La Chambre décida « que, par le respect qu'elle a pour les ordres de M. le Contrôleur général, elle a agréé la nomination qu'il a faite par sa lettre du 17 de ce mois des personnes y nommées... (1) ». Et la recommandation de Chamillart de choisir comme syndics les inspecteurs de toiles sortant de fonction devint une règle que la Chambre respecta jusqu'à la Révolution.

A Toulouse en 1703, à Montpellier en 1704, l'autorité centrale imposa plus nettement encore sa volonté et nomma directement les membres électifs. Il en fut de même à La Rochelle en 1710 et à Lille en 1714.

Il serait injuste de méconnaître les services rendus au commerce et à l'industrie par les Chambres de Commerce de l'Ancien Régime.

Certaines même contribuèrent puissamment au développement et à la prospérité de leur cité et de leur province, préoccupées qu'elles étaient sans cesse de ce qui pouvait nuire ou convenir aux intérêts commerciaux dont elles avaient la garde.

(1) Wallon, *op. cit.*, p. 22, 26.

Elles ne jouèrent cependant pas le rôle qu'on eût pu attendre d'elles.

Elles demeurèrent toujours fermées aux grandes conceptions ; le commerce local seul les intéressait. On s'en aperçoit bien à leurs délibérations. « Les privilèges des foires, les règlements des marchés, les méthodes de fixation du change, la simplification des péages, l'allègement des taxes de douane, la reprise des affaires avec les pays étrangers, voilà les questions qui priment toutes les autres (1). »

Leurs ressources, il est vrai, ne leur permettaient pas les grandes entreprises.

Quoiqu'il en soit, la lecture de leurs registres n'offre qu'une longue série de lamentations et de doléances. Et ces doléances dénotent le plus souvent une étroitesse de vue, une jalousie inquiète, qui rappelle trop l'esprit des marchands du Moyen Age, toujours préoccupés d'accroître leurs privilèges ou de réduire ceux d'autrui.

Le port de Dunkerque avait obtenu en 1721 le droit d'armer pour les îles et les colonies françaises de l'Amérique. En 1737, la Chambre de Commerce de Bordeaux, dans une lettre au Contrôleur général, se plaignit vivement de cette faveur accordée à des rivaux. « Cette marque de bonté de Sa Majesté, écrit-elle, aurait dû les diriger pour en mériter la continuation par l'espèce de leur commerce dans nos colonies, mais le mauvais usage qu'ils font de la grâce qu'il a plu à Sa Majesté de leur accorder,

(1) Compte-rendu des travaux de la Chambre de Commerce de Lyon, *op. cit.*, p 415.

» en introduisant dans nos divers ports de l'Amérique des marchandises prohibées, ne nous permet plus de garder le silence.... Par une ambition aussi peu réfléchie que mesurée, leurs armements, depuis la paix, n'ont été en partie formés que de toiles peintes et autres étoffes fabriquées d'Angleterre ou de Hollande ; leurs envois dans ces espèces à l'Amérique ont été si considérables, que toutes les femmes, même les négresses, en sont habillées et les préfèrent à nos étoffes pour leur légèreté et leurs bas prix, de manière que toutes les étoffes en soie, coton et toileries dont on fait envoi dans nos colonies, ont resté et restent invendues....» La requête se terminait ainsi : « Nos représentations respectueuses n'ont pas pour but d'empêcher que les négociants de Dunkerque ne puissent faire le commerce de l'Amérique, mais que Sa Majesté leur interdise la faculté d'armer dans leur port, en leur accordant celle de faire armer dans les autres ports de France et à leurs navires de faire leur retour chez eux. Nous prenons la liberté d'avoir recours à la protection de Votre Grandeur auprès du Roi pour obtenir de Sa Majesté la révocation des lettres-patentes de 1721 (1). »

L'accès de Libourne au droit d'armer pour les colonies, la déclaration de franchise du port de Saint-Malo provoquèrent également chez la Chambre de Bordeaux des plaintes qu'on retrouve fréquemment dans ses archives (2).

(1) Foulon, *op. cit.* p. 82 et 83.

(2) Cf. Jullian, *op. cit.* 525 et ss.

La Chambre de Lyon se préoccupait, elle aussi, de défendre surtout les privilèges locaux, notamment celui des fameuses foires de la cité, en vertu duquel toutes les marchandises, qui se rendaient à ces foires ou en partaient sous la marque de la ville étaient exemptes de taxes et droits. Lyon jouissait en outre d'un privilège important : toutes les soies du marché français, celles du royaume comme celles de l'étranger, devaient passer par le bureau de la grande cité, par la douane de Lyon ; cette mesure procurait de gros droits au Trésor et assurait à Lyon la suprématie du marché soyeux. Avignon émit la prétention de vendre directement ses soies aux Tourangeaux, la Chambre de Commerce de Lyon s'indigna, et, durant tout le ^{xviii}^e siècle, l'une de ses principales préoccupations fut de défendre la douane contre Avignon (1).

A Dunkerque, les membres de la Chambre signalèrent avec un zèle infatigable les enfreintes les plus légères des commis de la douane « à l'endroit de la franchise (2). »

Et le même esprit anime tous les négociants de France. « Vivant au milieu de privilèges, déclare fort justement M. Isaac (3), ils n'ont pas la conception d'un droit commun égalitaire, ils réclament le maintien des privilèges, qui leur sont avantageux, tout en attaquant ceux qui leur nuisent. »

(1). Compte-rendu des travaux de la Chambre de Commerce de Lyon, *op. cit.*, p. 416.

(2) La Chambre de Commerce de Dunkerque, *op. cit.*, p. 22.

(3) Discours au bi-centenaire de la Chambre de Commerce de Lyon.

Et l'intérêt local les guide exclusivement. Voilà pourquoi les Chambres de Commerce firent obstacle jusqu'au dernier jour à tous les projets hardis, à toutes les conceptions un peu larges du pouvoir royal. L'admission des étrangers au commerce des colonies les plongèrent dans « le découragement et la consternation (1). »

Le pouvoir royal, en 1722, mit à l'étude la question de la jonction de l'Oise à la Somme ; la Chambre de Normandie en fut si émue qu'elle se réunit en assemblée extraordinaire et décida « qu'il serait incessamment dressé un mémoire contenant les remontrances de la Chambre au roi et à son conseil sur le préjudice notable, que souffrirait la Chambre de la Haute Normandie, si le projet en question avait lieu (2). »

En 1787, on songea à établir un service de paquebots entre la France et ses colonies des Indes et d'Amérique ; la Chambre de Rouen s'y montra hostile, estimant qu'il en résulterait des inconvénients pour le commerce.

La Chambre de Lyon, rapporte M. Isaac, alla jusqu'à demander des poursuites « contre les gens qui, au lieu de s'habiller avec des étoffes de soie de la fabrique lyonnaise, s'entichaient de la souplesse et du coloris des toiles des Indes récemment entrées dans la consommation européenne. Elle voulait qu'on les arrêtât dans la rue et qu'on leur fit procès

(1) Jullien, *op. cit.*, p. 526.

(2) Cf. Wallon, *op. cit.*, p. 107.

» pour contrevenir aux règles du bon goût et du patriotisme éclairé (1). »

On ne s'étonnera pas que les Chambres de Commerce soient demeurées profondément attachées aux maîtrises et jurandes, qui préservaient de la concurrence et par là même de l'avilissement des prix et de la qualité.

On ne s'étonnera pas non plus qu'elles n'aient adopté aucun système économique, en matière commerciale, invoquant tour à tour et parfois en même temps les deux principes de libre échange et de protection (2).

Cette conception étroite de leur mission, ce rôle souvent effacé et sans prestige, les Chambres du XVIII^e siècle y furent aussi réduites, il faut le reconnaître, par le pouvoir central, qui les atrophia, en limitant leurs attributions, leurs moyens d'action et leur indépendance. L'autorité royale ne voulut voir en elles que des assemblées consultatives, ayant simplement pour mission « de recevoir les mémoires qui seront adressés par les marchands et négociants, contenant propositions ou plaintes, d'examiner ou discuter les mémoires, donner leur avis et envoyer le tout au contrôleur général (3). » Elle tolérait en outre qu'elles fissent les représentations, qu'elles

(1) Compte-rendu des travaux de la Chambre de Commerce de Lyon, *op. cit.*, p. 418.

(2) La Chambre de Bordeaux écrivit un jour au contrôleur général : « Il faut au commerce une liberté entière, il lui faut une protection continuelle. » Cf. Jullian, *op. cit.*, p. 527.

(3) Cf. Jullian, p. 525 ; Wallon, p. 20.

jugeraient « nécessaires pour le bien et l'avantage du commerce (1). » Et elle leur reconnut enfin le droit de fixer les usages locaux et de les définir par des avis, que l'on désignait sous le nom de *parères* (2).

C'était là un rôle purement consultatif. Le pouvoir central n'admit jamais qu'elles puissent s'en écarter.

Une seule, nous l'avons vu, y parvint : Dunkerque. Cette Chambre, instituée il est vrai par un arrêt du roi, était née cependant de sa propre initiative ; elle avait eu le temps de vivre, de trouver des ressources et d'agir, avant que le pouvoir n'eût fait des Chambres de Commerce de simples conseils administratifs.

(1) Foulon, *op. cit.*, p. 61.

(2) Cf. Foulon. *op. cit.*, p. 62. — Cf. La Chambre de Dunkerque, *op. cit.*, p. 18.

CHAPITRE II

LES CHAMBRES DE COMMERCE SOUS LA RÉVOLUTION

Conscientes de leur situation inférieure vis-à-vis du pouvoir et de leur peu d'influence, les Chambres de Commerce crurent trouver, dans la convocation des États Généraux, l'occasion de jouer un rôle plus vivant et plus efficace.

Dès 1788, les juges et consuls de Nantes, qui faisaient office de Chambre de Commerce, écrivirent aux autres Chambres, leur demandant s'il ne conviendrait pas que les villes commerçantes se réunissent pour solliciter l'autorisation d'envoyer des députés spéciaux aux États. En même temps, ils s'adressèrent à tous les Ministres, les priant d'intervenir auprès de Sa Majesté pour que deux députés de chaque ville commerçante fussent admis à l'Assemblée Nationale.

Toutes les Chambres de Commerce appuyèrent cette requête et demandèrent le droit d'envoyer deux délégués, qui prendraient place parmi ceux du Tiers-État, comme les officiers municipaux des villes.

« Si le commerce, écrivit la Chambre de Picardie, eût été plus souvent consulté par la voie des Chambres établies dans le royaume ou par les juridictions consulaires, ou enfin par des députations

» particulières auprès du Conseil de Votre Majesté, qu'il nous soit permis de le dire, Sire, il eut peut-être évité à l'Administration des démarches qu'elle regrette aujourd'hui... Ils auraient fait connaître les inconvénients de l'assise de ces droits, presque toujours imaginés avec précipitation et voués ensuite à l'oubli par l'impossibilité de les exiger sans causer la ruine des peuples. Des négociants éclairés auraient fait apercevoir les résultats onéreux attachés à d'autres opérations calculées d'après les vues dangereuses de financiers et de capitalistes avides, dont les malheurs publics ont rendu l'intervention nécessaire. Des hommes instruits auraient peut-être indiqué les vrais moyens de soulager l'État par des ressources moins destructives qui, en éloignant les défiances, suite inévitable d'opérations hasardées sans le poids de la réflexion, auraient apporté l'aisance dans vos finances et conservé plus intimement ces rapports de dévouement et de fidélité que nous vous devons... (1). »

Mais ce fut en vain.

Les Chambres de Commerce obtinrent seulement le droit de nommer quelques électeurs spéciaux, deux à raison de cent individus et au-dessous présents à l'assemblée, quatre au-dessus de cent, six au-dessus de deux cents et ainsi de suite (2).

N'ayant pas été admises à se faire représenter, les

(1) Cf. Foulon. *op. cit.*, p. 95.

(2) Règlement du 24 janvier 1789 pour la convocation des États Généraux ; art. 26.

Chambres cherchèrent à organiser auprès des États Généraux une délégation, qui veillerait à ce qu'ils n'oubliassent pas les intérêts commerciaux de la nation. Au mois de février 1789, la Chambre de Montpellier écrivit à ce sujet à celle de Rouen, lui démontrant tout l'intérêt qu'il y aurait à ce que chaque Chambre envoyât à la suite des États un député muni d'un mémoire sur tous les objets intéressant le commerce et l'industrie. Au mois d'avril, la Chambre de Bordeaux appuya cette idée.

Et c'est ainsi que les négociants de Rouen, de Bordeaux, de La Rochelle, du Havre, de Nantes envoyèrent à la suite des États Généraux, les uns un, les autres deux députés, qui formèrent à Versailles une Assemblée bientôt constituée, en dehors de toute ingérence du pouvoir, en Comité des manufactures et du commerce de France.

Ces députés rétribués par les Chambres de Commerce disparurent, lorsque furent supprimées les ressources de ces Chambres.

On prétend souvent que les Chambres de Commerce furent détruites par la Révolution. Cela n'est vrai que dans une certaine mesure, et nous allons voir que, si en effet leur suppression fut prononcée, en fait elles survécurent à leur condamnation.

Le 14 juin 1791, l'Assemblée Nationale décréta l'abolition de toutes les associations. « Les citoyens d'un même état ou profession, disait l'art. 2, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les

» ouvriers d'un art quelconque ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs. » Mais au cours de la discussion, Le Chapelier, rapporteur, fit la remarque suivante : « J'ai entendu dire autour de moi qu'il faudrait faire une exception pour les Chambres de Commerce des villes. Certainement, vous imaginez bien qu'aucun de nous n'entend empêcher les commerçants de causer ensemble de leurs affaires. Je propose donc, déclara-t-il, d'insérer dans le procès-verbal une disposition ainsi conçue : L'Assemblée Nationale, considérant que le décret qu'elle vient de rendre ne concerne point les Chambres de Commerce, a passé à l'ordre du jour. »

La motion fut adoptée (1).

Mais c'était à contre-cœur. L'institution des Chambres de Commerce venait de l'Ancien Régime ; elle était condamnée. Et celui-là même, qui en proposa le maintien, avait déclaré peu de jours auparavant à ses collègues, que les corps administratifs établis dans les villes suffiraient à tout, aux commerçants comme à tous les autres citoyens (2). On prépara donc dans les comités la suppression de ce vestige d'un régime archaïque.

Le 27 septembre 1791, le député de Lyon, Goudard, présenta un rapport du comité d'agriculture et

(1). Archives Parlementaires, 1^{re} série 1787-1799 t. 27, p. 210 et ss.

(2). Cf. Foulon, *op. cit.* p. 400.

de commerce tant sur la suppression des Chambres de Commerce, des inspecteurs des manufactures et de toute l'administration du commerce, que sur les moyens d'organiser les bureaux relatifs au commerce, faisant partie du département du ministre de l'intérieur.

« Messieurs, dit-il, il ne vous reste que bien peu de choses à faire pour compléter la législation... Il s'agit aujourd'hui de faire disparaître les simulacres des anciens établissements, qui formaient l'administration du commerce, et de déterminer, dans l'ordre actuel des choses, les moyens de maintenir vos principes, de faire exécuter vos décrets et de préparer pour les législatures qui vous succéderont, les matériaux nécessaires pour tenir dans le meilleur état cette partie essentielle de l'économie politique..... *L'existence de Chambres de Commerce blesse maintenant les principes de la Constitution*, qui a pros crit les corporations; il faut donc anéantir ces administrations particulières pour les faire rentrer dans l'administration générale; d'ailleurs tout le bien qu'elles pouvaient faire pourra s'opérer d'une manière plus efficace, par la faculté accordée à tous les citoyens, soit négociants ou autres, de se réunir en assemblées, en observant les formes constitutionnelles, pour y délibérer et constater leurs vœux sur l'amélioration de quelques branches d'une industrie locale ou d'une utilité générale pour la France . . .

» Enfin, les ministres ne sont plus législateurs, il n'y a plus de Conseil d'administration, conséquemment il ne doit plus exister de bureau du commerce, d'intendant de commerce, de directeur général du commerce et des manufactures.

» En même temps, Messieurs, que vous prononcerez la suppression de tous ces établissements qui avaient été créés

» pour protéger et donner de l'action au commerce, et qui sont viciés soit par leurs abus, soit par leurs principes, vous sentirez sans doute la nécessité de conserver aux agriculteurs, aux manufacturiers et aux autres promoteurs de toute nature d'industrie, les moyens de faire entendre efficacement leurs représentations, de découvrir utilement les maux, d'indiquer avec fruit les espérances, de réclamer avec succès les secours nécessaires pour se défendre contre les intérêts privés et les entreprises étrangères En confiant au ministre de l'intérieur le commerce général du royaume, vous avez établi un centre où doivent aboutir les pétitions des citoyens et les observations des corps administratifs sur toutes les parties de notre commerce ; vous avez en quelque sorte posé une sentinelle vigilante, qui, en embrassant d'un coup d'œil, toutes les branches multipliées de l'industrie française, veillera à tous les instants sur ces sources de la prospérité d'un grand Empire. Vous devez donc, Messieurs, donner à ce ministre les moyens de seconder vos vues pour la prospérité de l'Etat. Il est impossible que dans la sphère d'activité où vous l'avez placé, il puisse se livrer seul aux discussions multipliées qu'entraîneront les pétitions sur le commerce, avant qu'elles soient soumises à votre décision . . .

» Vos comités réunis ont l'honneur de soumettre à votre discussion le projet de décret suivant : (1)

Ce projet supprimait toutes les assemblées de commerce, sous quelque titre qu'elles eussent été créées ; ordonnait aux directoires de district et de département de faire l'inventaire de toutes les archives desdites assemblées, de dresser le bilan de leurs

(1) Arch. Parlem. 1^{re} série, t. 31, p. 395 et ss.

recettes et dépenses et d'envoyer inventaire et bilan au corps législatif ; décidait que toutes les villes de commerce pourront faire parvenir au ministre, par la voie des directoires de département, leurs avis propres à éclairer le corps législatif sur leurs intérêts ; supprimait les inspecteurs du commerce et des manufactures, dont la police appartiendra désormais aux municipalités, etc. ; chargeait le ministre de l'Intérieur d'organiser les bureaux relatifs au commerce, de façon que la totalité des dépenses n'excédât point annuellement 150,000 livres, dont il soumettrait les états de disposition au corps législatif.

Plusieurs membres réclamèrent l'ajournement du décret : « Il présente, dit l'un d'eux, des dispositions importantes ; on ne peut supprimer ainsi des établissements utiles, et laisser le ministre maître de les organiser à son gré (1) ». « L'Assemblée peut ajourner le décret, s'écria Regnault ; mais il est un article important à décréter sur le champ, c'est la suppression de toutes les Chambres de Commerce. *Il est impossible que l'Assemblée Nationale, après avoir détruit toutes les corporations, se sépare en en laissant encore subsister une.* »

Et après une courte discussion la suppression fut votée.

L'Assemblée nationale décréta :

ART. 1^{er}.—Toutes les Chambres de Commerce qui existent dans le royaume, sous quelque titre et dénomination qu'elles

(1) *Arch. Parlem.*, 1^{re} série, t. 31, p. 390

aient été créées ou formées, sont supprimées à compter du présent décret.

ART. 2. — Les bureaux établis pour les visites et marque des étoffes, toiles et toileries, sont supprimés ainsi que lesdites visites et marque. Les commissions données aux préposés chargés desdits bureaux, ainsi qu'aux inspecteurs et directeurs généraux du commerce et des manufactures, inspecteurs ambulants et élèves des manufactures sont révoqués.

ART. — 3. — Le bureau créé à Paris pour l'administration du commerce et des manufactures par le règlement du 2 février 1788, ainsi que le bureau de la Balance du Commerce, sont également supprimés, et toutes les commissions données aux personnes, qui composent lesdits bureaux, sont révoqués.

ART. 4. — Les traitements ou appointements attachés aux commissions ou emplois supprimés par les articles 2 et 3 ci-dessus, et qui sont payés par le Trésor public, ne seront payés que jusqu'au 1^{er} janvier prochain, sauf à être accordé des retraites ou secours à celles des personnes supprimées, qui en sont susceptibles par la nature et la durée de leurs services, conformément à la loi du 23 août 1790 et à celle du 31 juillet dernier.

Ce décret embarrassa fort le pouvoir exécutif, qui reconnut bien vite les inconvénients d'un acte aussi précipité et aussi difficile à justifier auprès des administrateurs des départements, chargés par là-même d'une tâche supplémentaire, et à laquelle ils n'étaient point préparés. Dans une circulaire qu'il leur adressa, le ministre de l'Intérieur, Delessart, crut devoir l'expliquer par « la nécessité que l'Assemblée Nationale avait reconnu de réunir en un

» seul point toutes les parties de l'industrie nationale, afin qu'elles pussent s'accroître et se fortifier l'une par l'autre (1). »

Le coup fut rude, on le devine, pour les Chambres de Commerce.

Elles perdirent leur caractère officiel, le rôle administratif qu'elles jouaient depuis un siècle ; elles perdirent également leurs subsides, et leurs employés destitués furent nommés à d'autres postes ou pensionnés par l'État.

Mais elles ne disparurent pas du coup. Le gouvernement ne mit aucune ardeur à assurer l'exécution du décret qui les supprimait.

Quatre mois plus tard, le ministre de l'intérieur, Cahier de Gerville, apprit un jour à l'Assemblée Législative, que la Chambre de Marseille existait toujours, que sa suppression aurait mis en souffrances de si grands intérêts, qu'on n'avait point osé lui notifier le décret. Et un député de Rhône-et-Loire, Caminet, révéla qu'il en était de même pour La Rochelle. « Il est aisé de s'apercevoir, disait le ministre, que si la suppression de la Chambre de Commerce de Marseille se fut opérée sans qu'elle eût été remplacée dans les fonctions, qui lui étaient attribuées, il en serait résulté le plus grand désordre dans les Echelles du Levant et de Barbarie, et sans doute de très grands malheurs. Tout service aurait été suspendu et notre commerce aurait été

(1) Archives de la Chambre de Commerce de Rouen, carton 35, 1.^{re} liasse. — Cf. Wallon, *op. cit.*, p. 343.

» exposé à des mauvais traitements et peut-être à une interruption totale.

» ... Toutes ces circonstances ont fait sentir au ministre, mon prédécesseur, la nécessité de suspendre l'envoi de la loi du 27 septembre au département des Bouches-du-Rhône, dans lequel il n'y a pas d'autre Chambre de Commerce (1) ».

La Chambre de Marseille n'est pas la seule dans ce cas, déclara alors Caminet. « Il en est de même de la Chambre de Commerce de La Rochelle. L'envoi de la loi ne lui a pas été fait... ».

Et tous deux demandèrent que l'on suspendit provisoirement l'envoi de la loi de suppression. Ils furent appuyés par plusieurs membres. Alors Vergniaud s'indigna : « Confirmer la suspension déjà ordonnée par le ministre, ce serait consacrer sa démarche, ce serait autoriser une violation de la loi ; ce serait, pour ainsi dire, couvrir sa responsabilité. Lorsqu'une fois un décret a acquis le caractère de loi par la sanction, il ne vous est plus permis à vous-même de délibérer une seconde fois sur ce décret ». Des murmures accueillirent cette rigoureuse interprétation de la Constitution.

Consultée par le Président, l'Assemblée refusa de passer à l'ordre du jour. Consultée une seconde fois, elle résista encore.

Mais la proposition du ministre était trop ostensiblement contraire aux grands principes, pour que les farouches gardiens de la Constitution l'acceptâs-

(1) Séance du 28 décembre 1791. *Arch. Parl*, 1^{re} série, t. 36, p. 480.

sent. «... Si la loi n'a point été exécutée aussitôt sa sanction, s'écria Thiriot, celui qui était chargé de l'exécuter est coupable, et nul ne peut le justifier... Un ministre n'est jamais responsable, quand il exécute la loi; il l'est toujours quand il ne l'exécute pas... Son ministère lui impose l'obligation d'exécuter et de ne jamais délibérer. Je demande que, pour ne rien préjuger, l'on passe à l'ordre du jour (1). » Et l'assemblée impressionnée vota l'ordre du jour.

Les inconvénients de la suppression des Chambres signalés par le ministre Cahier, frappèrent sans doute ses successeurs et les empêchèrent de poursuivre trop activement l'exécution du fameux décret.

Le 7 septembre 1792, l'Assemblée Nationale, à la demande du comité du commerce, rendit d'urgence un décret, qui maintenait jusqu'à nouvel ordre les droits perçus par les Chambres de Commerce, dont les directoires de département avaient assuré la perception et employé le produit, ainsi que l'avaient fait jusque-là celles-ci (2).

Les Chambres d'ailleurs, en fait, n'avaient pas disparu.

En permettant aux commerçants de faire parvenir au gouvernement, par la voie des directoires de département, des lettres, des pétitions et des mémoires, l'Assemblée Nationale avait fourni aux assemblées détruites un prétexte pour maintenir leur

(1) *Arch. Parlem.* 1^e série, t. 36, p. 481 et ss.

(2) *Arch. Parlem.* 1^{re} série, t. 49, p. 358.

existence, dans des conditions parfois à peine modifiées. Et plus ou moins consciemment le pouvoir exécutif engagea les magistrats supprimés à continuer de se réunir pour la défense des intérêts de leur cité, en conseillant aux administrateurs des directoires de département de faire appel à leurs lumières et à leur expérience. « Vous pourrez vous faire aider dans cette utile recherche (1), leur écrit-il, par les *anciens membres de la Chambre* et négociants éclairés. »

Il advint donc que ces membres des Chambres abolies ne se séparèrent pas. A Rouen ils prirent même le titre de *Société libre de commerce*, qu'ils gardèrent jusqu'au jour, où ils furent constitués par arrêté du 14 prairial an IX en Conseil départemental de Commerce et reprirent leur caractère officiel.

A Nantes il se produisit même un fait très curieux. Nous avons vu que les négociants de cette ville avaient vainement tenté pendant tout le xviii^e siècle d'organiser une Chambre de Commerce; à peine la loi, qui supprimait cette institution dans tout le royaume, venait-elle d'être promulguée, qu'ils en constituèrent une. Le 7 décembre 1791, la municipalité convoquait une assemblée générale de tous les négociants, industriels, agriculteurs et marins, et séance tenante la Société d'Agriculture et de Commerce était fondée. Son premier acte était d'inviter toutes les villes du royaume à organiser chez elles

(1) Il s'agit de la recherche des besoins et intérêts du commerce et de l'industrie locale. Cf. Wallon, *op. cit.* p. 343.

une société semblable, dont elle démontrait l'urgente nécessité.

En faisant part de sa naissance au ministre, elle affirmait son attachement à la Constitution ; assurément, elle n'avait rien de commun, déclarait-elle, avec les corporations, car tous les mémoires et pétitions seraient signés par tous les membres.

Et cette Chambre de Commerce, si audacieusement créée à l'heure même où le pouvoir législatif venait de proscrire toutes les institutions de ce genre, fonctionna tranquillement pendant toute la Révolution. Elle eut son budget alimenté par les cotisations de ses membres, son secrétaire appointé, ses séances hebdomadaires, ses commissaires ; elle prit des délibérations, qui s'imposèrent au commerce, réglant par ses parères, tout comme une ci-devant de l'Ancien Régime, les usages de la place et même les tarifs de certains ouvriers. Bien mieux, elle correspondait avec le gouvernement et elle « entretenait, dit M. Foulon, avec l'agrément du ministre de l'Intérieur, disons plus, sur son invitation expresse, un député spécial à Paris (1). »

Elle atteignit même à une telle puissance qu'elle pût refuser impunément d'obéir à un arrêté du Comité de Salut public, ce qui nous semble un rare exemple d'indépendance et d'audace. Celui-ci en effet, décida, le 14 Germinal an III, que « tous mémoires, avis, décisions et lois, précédemment rendus sur le commerce, et qui le seraient dans la

(1) Cf. Foulon, *op. cit.*, p. 406 et suivantes.

» suite, seront rassemblés et déposés dans le même local, où est le Bureau de Commerce », et que le « garde des archives sera autorisé à retirer des lieux où ils peuvent être lesdits mémoires et lois ». La Société d'Agriculture et de Commerce de Nantes accueillit fort mal cette décision, alléguant que les archives commerciales appartenaient au commerce, et que d'ailleurs l'arrêté ne concernait pas les villes, comme Nantes, où il n'y avait point eu de Chambre de Commerce. Et elle garda les archives des juges et consuls qui, durant tout le XVIII^e siècle, avaient joué le rôle de Chambre de Commerce.

Le gouvernement révolutionnaire s'apercevait de plus en plus que la désorganisation des Chambres de Commerce avait causé aux négociants un grave préjudice; il résolut bientôt de les laisser se reformer et, s'il le fallait, de favoriser leur reconstitution.

En 1800, les négociants de Dunkerque, se souvenant sans doute de l'initiative prise juste un siècle auparavant par leurs ancêtres, décidèrent leur maire à instituer de sa propre autorité un comité de commerce (1). Ce comité comprit cinq membres; il s'assemblait deux fois par décade et les fonctions de président étaient remplies à tour de rôle par chaque membre pendant trois décades.

Le pouvoir ne vit pas d'un mauvais œil cette création, et son représentant, le Préfet du Nord, adressa

(1) 14 Messidor an VIII.

ses vœux au nouveau comité, exprimant l'espoir, affirma-t-il, que ses membres ne se borneraient pas « à embrasser le seul commerce de la ville dans leurs méditations, mais qu'ils auraient aussi en vue celui de la France entière. »

Aussitôt constitué, ce Comité écrivit aux magistrats de plusieurs tribunaux consulaires de France, pour les prier de se joindre à lui pour solliciter le rétablissement des Chambres de Commerce, lesquelles, disait-il, « formaient, dans leur ensemble, un foyer de lumière qui, non seulement servait les vues sages, et politiques du gouvernement, mais encore l'intérêt général et particulier des commerçants. »

Puis, il n'eut plus ensuite qu'une pensée : faire revivre la franchise du port de Dunkerque ; il y consacra tous ses efforts et n'eut point le temps de s'occuper d'autre chose (1).

Ainsi qu'il était arrivé au siècle précédent, l'initiative des négociants de Dunkerque décida le gouvernement à créer dans les principales villes commerçantes l'institution que la vieille cité flamande avait organisé sans lui. Le 14 prairial an IX, un Conseil du Commerce était établi dans chaque département. Il devait se composer, avait recommandé le ministre Chaptal, « d'un très petit nombre d'hommes les mieux recommandés dans l'opinion publique, par leur moralité et leurs connaissances pratiques (2) ». Ces hommes étaient désignés par le

(1) Cf. Dunkerque, *op. cit.*, p. 28.

(2) Lettre du 16 floréal an IX.

préfet et nommés par le ministre. Le Conseil, présidé par le préfet, devait s'occuper de tout ce qui peut faire connaître et améliorer l'état du commerce et des manufactures ; il correspondait directement avec le ministre. Mais là se bornait sa mission d'organe simplement consultatif.

N'était-ce point là l'exacte conception qu'avaient eue des Chambres de Commerce les différents ministres de l'Ancien Régime ? Si l'on rapproche d'ailleurs les termes de l'arrêté du 14 prairial an IX de ceux de l'arrêt du 30 août 1761, en vain l'on cherche les différences.

Après cent ans et une Révolution, qui croyait avoir bouleversé tous les principes et toutes les institutions, la conception est demeurée la même.

Les Conseils du Commerce de Chaptal, ce sont les Chambres de Commerce : le nom seul diffère.

Ainsi pensaient les contemporains.

A Dunkerque, le Conseil de Commerce fut installé en grande pompe, et le maire, « après avoir fait sonner la cloche et nombre de personnes s'étant présentées, prononça une courte harangue, qui débutait par ces mots : Citoyens, parmi les institutions anciennes, on en comptait de fort utiles, de ce nombre étaient (1) les Chambres de Commerce... »

(1). Dunkerque, *op. cit.* p. 31.

CHAPITRE III

LES CHAMBRES DE COMMERCE AU XIX^e SIÈCLE

La Révolution était passée, et les Chambres de Commerce n'avaient pas disparu. On est tenté de croire, il est vrai, qu'en prononçant leur suppression, les membres de la Constituante, puis de la Législative, avaient surtout voulu abroger une dénomination qui rappelait l'Ancien Régime, mais que de l'institution même, ils n'avaient pas entendu poursuivre la disparition complète. Ils durent en effet savoir que, sous des apparences différentes, les Chambres proscrites continuaient de vivre; et ces gens, qui exigèrent avec tant de sévérité le respect des lois, se montrèrent, pour les commerçants, en vérité bien indulgents.

Les Chambres de Commerce, pendant toute la période révolutionnaire, suivirent donc, on peut le dire, l'exemple de Siéyès : elle ne firent pas grand'chose, se turent, mais vécurent.

En 1800, hormis le nom, elles ont repris leur existence officielle.

Par une circulaire du 16 messidor an IX, le ministre Chaptal précisa le rôle des citoyens conseillers : « Leur mission consultative ne porte pas seulement sur le commerce, écrit-il, mais ils ont à me faire connaître les ressources industrielles des

» diverses localités et à me transmettre les leçons de l'expérience et toutes les vues, qui peuvent tendre à l'amélioration de l'agriculture, au perfectionnement des arts, à la prospérité du commerce. »

« Vous verrez, ajoute-t-il le 1^{er} frimaire an X, que dans le nombre des questions qui vous sont soumises, il y en a de générales, qui embrassent l'intérêt entier du commerce national. Il en est d'autres, qui sont particulières et locales. Il vous sera facile de les distinguer, en faisant attention que, pour seconder les intentions du gouvernement, toutes doivent tendre au même but : le bien public et l'intérêt du commerce en général. »

Insensiblement, on était revenu à l'ancienne représentation commerciale.

Il n'y avait plus que le nom à reprendre. Le Conseil de Commerce de Bordeaux, appuyé de plusieurs autres, en fit la proposition aux Consuls, demandant « le rétablissement par un acte solennel des anciennes Chambres de Commerce pour remplacer l'existence trop faible des Conseils actuels. »

Les Consuls s'y décidèrent :

Le 3 nivôse an XI (25 décembre 1802) fut promulgué l'arrêté suivant (1) :

(1) Duvergier, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat. Paris, Guyot et Scribe, 1826, t. 14, p. 72 et suiv.

CHAPITRE PREMIER

FORMATION DES CHAMBRES DE COMMERCE

ART. 1. — Il sera établi des Chambres de Commerce dans les villes de Lyon, Rouen, Bordeaux, Marseille, Bruxelles, Anvers, Nantes, Dunkerque, Lille, Mayence, Nîmes, Avignon, Strasbourg, Turin, Montpellier, Genève, Bayonne, Toulouse, Tours, Carcassonne, Amiens, Le Havre.

ART. 2. — Les Chambres de Commerce seront composées de quinze commerçants dans les villes où la population excède cinquante mille âmes et de neuf dans toutes celles où elle est au-dessous, indépendamment du préfet, qui en est membre-né et en a la présidence toutes les fois qu'il assiste aux séances. Le maire remplacera le préfet dans les villes, qui ne sont pas chefs-lieux de préfecture.

ART. 3. — Nul ne pourra être reçu membre de la Chambre, s'il n'a fait le commerce au moins pendant dix ans.

ART. 4. — Les fonctions attribuées aux Chambres de commerce sont :

De présenter des vues sur les moyens d'accroître la prospérité du commerce ;

De faire connaître au gouvernement les causes qui en arrêtent les progrès ;

D'indiquer les ressources qu'on peut se procurer ;

De surveiller l'exécution des travaux publics relatifs au commerce, tels, par exemple, que le curage des ports, la navigation des rivières, et l'exécution des lois et arrêtés concernant la contrebande.

ART. 5. -- Les Chambres de Commerce correspondront directement avec le ministre de l'Intérieur.

ART. 6. — La première formation de chaque Chambre de Commerce sera faite comme suit :

Les préfets et, à leur défaut, les maires dans les villes qui ne sont pas chefs-lieux de préfecture, réuniront sous leur présidence de quarante à soixante commerçants les plus distingués de la ville, qui procéderont, par scrutin secret et à la pluralité absolue des suffrages, à l'élection des membres, qui doivent composer la Chambre.

ART. 7. — Les membres de la Chambre seront renouvelés par tiers tous les ans ; les membres sortants pourront être réélus.

Pendant les deux premières années qui suivront la formation de la Chambre, le sort prononcera quels sont ceux qui doivent sortir.

Les remplacements se feront par la Chambre et à la pluralité absolue des suffrages.

ART. 8. — Toute nomination sera transmise au ministre de l'Intérieur, pour recevoir son approbation.

ART. 9. — Les Chambres de Commerce présenteront au ministre de l'Intérieur l'état de leurs dépenses et proposeront les moyens de les acquitter.

Le ministre soumettra leurs demandes au gouvernement.

CHAPITRE II

FORMATION D'UN CONSEIL GÉNÉRAL DE COMMERCE

ART. 10. — Il y aura à Paris un Conseil général de commerce.

Ce Conseil sera établi près du ministre de l'Intérieur.

ART. 11. — Les membres du Conseil général seront désignés par les Chambres de Commerce.

Chaque Chambre présentera deux sujets, sur lesquels le premier Consul en nommera quinze.

Ces quinze se réuniront à Paris une ou deux fois l'an ; trois d'entre eux y seront toujours présents.

Nul ne pourra être élu s'il n'est en activité de commerce dans la ville qui fait la députation et si, au moment de sa nomination, il n'y est présent.

Le ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté.

On le voit les Chambres de 1802 différaient peu des Conseils de 1800.

Elles étaient conçues dans le même esprit que celles de 1701. Le représentant du pouvoir central, le préfet ou le maire — comme l'intendant de jadis — était « membre-né » de l'assemblée, et y prenait la présidence lorsqu'il venait aux séances ; dans les villes, qui n'étaient pas chefs-lieux de département, le maire remplaçait le préfet. La seule condition requise pour faire partie de la Chambre était d'avoir exercé le négoce pendant dix ans.

Les premiers membres devaient être élus par une assemblée de quarante à soixante négociants, des plus distingués de la ville et choisis par le préfet ou le maire ; le remplacement se faisait ensuite par la Chambre elle-même.

Chacune des vingt-et-une Chambres établies présentait au choix du gouvernement deux candidats, et dans les quarante-deux ainsi présentés, celui-ci nommait quinze membres, qui formaient le Conseil général de commerce.

Cette organisation n'était pas parfaite. La dépendance des Chambres vis-à-vis du préfet était regrettable ; vis-à-vis du maire elle pouvait offrir de gros inconvénients, et diminuait le prestige d'une assem-

blée dont l'influence ne devait pas se limiter à une seule ville.

Le mode d'élection était bien « Ancien Régime » ; il amenait nécessairement dans les Chambres des hommes intelligents et méritants, mais âgés déjà, et portés par là même, à un conservatisme parfois peut-être exagéré.

Les attributions des Chambres demeuraient uniquement consultatives. On y avait ajouté, il est vrai, la mission de surveiller l'exécution des lois et arrêtés concernant la contrebande, et l'exécution des travaux publics d'intérêt commercial ; mais celles-ci, jugeant trop subalterne cette mission de police, ne s'y prêtèrent pas, et le gouvernement respecta leurs scrupules.

Les ressources mises à leur disposition étaient minimales ; on ne leur reconnaissait que deux sortes de frais, ceux d'installation et ceux de gestion annuelle ; un décret du 23 septembre 1806 décida que ces dépenses seraient couvertes par le produit de centimes additionnels, ajoutés au principal de l'impôt payé par les deux premières classes de négociants patentés. La Chambre de Dunkerque toutefois, qui possédait déjà des revenus particuliers, les conserva (1).

Le rôle des Chambres de Commerce fut donc bien effacé pendant toute la durée du Consulat et de l'Empire. Les gouvernants de ces régimes étaient autoritaires ; ils admettaient difficilement l'ingérence

(1) Duvergier. Collection complète des lois, t. 16, p. 51.

d'autrui dans les affaires du pays ; ils aimaient que les divers corps représentatifs de la nation enregistraient les volontés du pouvoir, et n'écoutaient parfois que dans une bien faible mesure les avis et doléances que ceux-ci leur adressaient.

Les Chambres de Commerce supportèrent avec peine cette dépendance et ces limites apportées à leur expansion et à leur action. Et durant tout le xix^e siècle, leurs efforts tendront à s'en affranchir.

On peut dire que l'histoire de ces compagnies, dans ce siècle se synthétise dans les deux traits suivants : d'une part, elles provoquèrent un courant d'opinion de jour en jour plus puissant en faveur de leur indépendance et contraignirent le législateur dans une certaine mesure à la suivre ; d'autre part, elles prouvèrent par leurs conceptions et leurs actes, qu'elles s'accommodaient fort bien de cette indépendance péniblement et pas à pas conquise, qu'elles savaient la mettre au service des intérêts de la nation, et que plus cette indépendance croissait, plus se développait leur activité.

Lent est, dans la première moitié du xix^e siècle, le mouvement, qui a marqué les progrès des Chambres de Commerce vers l'indépendance. Au contraire dans la seconde moitié du siècle, ce mouvement s'accroît. Après la chute de l'Empire, il se précipite ; l'administration se relâche de son étroite tutelle et les Chambres finissent par obtenir une législation relativement libérale.

Le premier pas vers l'indépendance fut fait sous la Restauration. Plusieurs Chambres furent chargées d'administrer des établissements publics à l'usage du commerce, et elles tirèrent de ces exploitations un supplément de ressources.

Une loi du 21 décembre 1815 avait d'ailleurs raffermi leur situation financière, en décidant que leurs dépenses seraient comprises parmi celles du budget, ce qui assurait des ressources permanentes à celles qui n'en possédaient point.

Et cette situation fut encore améliorée par la loi du 23 juillet 1820, qui décida que ce serait désormais sur la proposition des Chambres elles-mêmes qu'aurait lieu la fixation des sommes à imposer pour subvenir à leurs dépenses.

En 1832, nouveau progrès. On reconnaît l'imperfection du mode de renouvellement. Depuis longtemps, déclare le ministre du Commerce, le Comte d'Argout, dans un rapport au roi, ce mode provoque de nombreuses plaintes. « Si les premières nominations ont eu lieu en vertu des suffrages des commerçants et des industriels notables de chaque localité, il ne reste plus aujourd'hui de trace de cet appel à l'opinion publique, puisque depuis trente ans ces Chambres se renouvellent exclusivement par le vote de leurs propres membres. On reproche à ce mode de renouvellement plusieurs inconvénients graves. Les choix sont trop concentrés dans le sein des Chambres elles-mêmes ; *l'impartiale discussion d'intérêts divergents n'est pas suffisamment garantie ; les progrès des idées sont peu rapides dans*

» des corps constamment composés des mêmes individus (1). »

« Anciennement, lit-on dans un rapport de la Chambre de Marseille, la Chambre de Commerce se recrutait elle-même. L'élection se faisait en famille. Ce mode perpétuait les mêmes hommes et les mêmes idées (2). » Il était arrivé, trouvons-nous dans l'avis émis par celle de Paris, que grand nombre de Chambres « entraînées par l'influence de relations journalières et d'idées communes, avaient fini par se perpétuer en renommant indéfiniment les mêmes membres (3). »

En conséquence, une ordonnance royale (4) décide que désormais les membres des tribunaux de Commerce, des conseils de prud'hommes, des Chambres de Commerce ou consultatives des arts et manufactures seront notables de droit et que c'est à eux, qu'il appartiendra de composer la liste des notables élus, dont le nombre devra être égal à celui des notables de droit. S'il n'y a pas de tribunal de commerce dans la ville où réside la Chambre, ces notables seront nommés moitié par ladite Chambre

(1) *Moniteur Universel*, 20 juin 1832.

(2) Chambre de Commerce de Marseille. Réponse à la circulaire du 24 novembre 1848, relative à l'organisation des Chambres de Commerce. Marseille, Barlatier-Feissat, 1849.

(3) Chambre de Commerce de Paris. Rapport sur la réorganisation des Chambres de Commerce. Février 1849.

(4) Ordonnance du 16 juin-1^{er} juillet 1832. Sirey. Recueil général des lois et arrêts; 1832, II, 382.

et moitié par le Conseil des prud'hommes, à son défaut, par le Conseil municipal.

Pour la première formation d'une nouvelle Chambre, l'assemblée électorale sera composée des mêmes, sauf que les membres de la Chambre de Commerce seront remplacés par dix commissaires délégués par le Conseil municipal.

Les attributions des Chambres furent également un peu étendues. On leur remit d'une façon formelle l'administration des établissements créés au moyen de contributions prélevées sur les commerçants, institués à leur demande ou dont le gouvernement jugeait à propos de les charger. C'est ainsi que les bourses de commerce furent mises entre leurs mains, de même les magasins de sauvetage dans les ports, les cours publics de connaissances commerciales à Bordeaux.

Le gouvernement de 1848 se montra particulièrement libéral pour les Chambres de Commerce. L'électorat fut conféré à tous les patentés de la circonscription (1).

Désormais les préfets et sous-préfets, suivant les villes où sont établies les Chambres de Commerce, feront dresser par les directeurs des contributions directes, la liste de tous les patentés commerçants de l'arrondissement, inscrits depuis un an au moins sur le rôle des patentes. Ces listes seront déposées pendant huit jours à la mairie de la ville où se réunit la Chambre, et avis sera donné par voie d'affi-

(1) Arrêté du 19 juin 1848. S., *Lois annotées*, 48, p. 93.

che dans chaque chef-lieu de canton, que, pendant ces huit jours, chaque citoyen peut en prendre communication sans déplacement. Les réclamations formées contre ces listes seront adressées directement au préfet ou au sous-préfet, qui seront tenus de statuer dans les cinq jours. Ces délais expirés, les listes seront définitivement arrêtées et publiées par voie d'affiche dans tous les chefs-lieux de canton de l'arrondissement.

En outre, la dernière disposition de l'arrêté du 19 juin invitait les Chambres, aussitôt après leur installation, à transmettre au ministère de l'agriculture et du commerce « leurs vues et leurs propositions pour régler leur organisation intérieure, et indiquer les attributions, qui pourraient leur être utilement conférées. »

Les Chambres répondirent avec empressement à l'invitation du gouvernement.

Il nous faut plus d'indépendance, écrivit celle de Bordeaux (1). « Jusqu'ici les Chambres de Commerce ont été soumises en droit, sinon en fait, à des entraves, qui ont paralysé leur action et amoindri certainement le bien qu'elles auraient pu faire. » Nous ne pourrions efficacement défendre les intérêts du commerce, tant que nous serons obligés de demander l'approbation préalable de notre budget ; « il est déjà arrivé bon nombre de fois, que les dépenses les plus urgentes et les plus utiles ont été

(1) Chambre de Commerce de Bordeaux. *De la réorganisation des Chambres de Commerce*. Bordeaux, De Suwerinck, 1849, p. 10 et ss.

» vivement contestées dans les bureaux ministériels, parce qu'elles ne figuraient point sur un budget, dans lequel il est impossible de tout prévoir, attendu la nature même des intérêts commerciaux, où tout change et se modifie d'un instant à l'autre. » Du principe d'indépendance nécessaire aux Chambres de Commerce, il découle que la présidence d'honneur ne peut sans inconvénient être attribuée au préfet ou au maire. Sans doute, - ces fonctionnaires doivent être admis, lorsqu'il ont une communication à faire, ou qu'ils désirent s'éclairer sur une question. Mais pour que les Chambres « soient autre choses que de simples échos du gouvernement, il faut que leurs délibérations demeurent complètement libres et ne subissent aucune pression. » Il est indispensable, en outre, d'attribuer aux Chambres le revenu des établissements purement commerciaux. « Il est juste que les revenus fournis par le commerce à ces établissements soient employés au profit du commerce seul, au lieu d'être dépensés, comme il le sont aujourd'hui, au profit de la généralité des habitants, lorsqu'un grand nombre d'entre eux ne contribue en rien à produire ces revenus. »

La Chambre de Marseille (1) regrette que le droit électoral soit conféré aux patentés d'un an, alors que pour les élections consulaires on exige cinq ans de patente. Elle considère « que l'extension du droit de vote à tous les patentés *sans exception* rend

(1) Chambre de Commerce de Marseille. Réponse à la circulaire ministérielle du 24 novembre 1848, relative à l'organisation des Chambres de Commerce, *op. cit.*

» cette faculté accessible à des catégories d'électeurs qui n'ont aucune aptitude spéciale » ; il eut mieux valu « limiter le droit de vote aux patentés *commerçants*. » Elle exprime le vœu, afin d'éviter des conflits regrettables, « que l'intervention administrative soit purement honorifique et exceptionnelle. »

La Chambre de Paris (1) rappelle que plusieurs fois les maires, abusant du droit qui leur était conféré, s'imposèrent aux Chambres comme présidents perpétuels, écartant ainsi le président électif ; et de graves difficultés sont nées de l'antagonisme des Chambres et des municipalités. Ces abus disparaîtront dit-elle, si l'on n'accorde aux maires qu'un simple droit de présence. Et elle s'élève contre la prétention du ministre des finances de soumettre la comptabilité des Chambres au mode prescrit pour celle des communes et des établissements de bienfaisance. Elle repousse énergiquement cette analogie, qu'on prétend établir « entre des agents salariés et des hommes qui, par pure obligeance, veulent bien se charger de réunir et de distribuer les fonds destinés aux dépenses des Chambres... La dignité des Chambres exige que leurs membres trésoriers ne soient soumis qu'à leur propre contrôle. »

Cette vaste enquête du gouvernement auprès des Chambres de Commerce aboutit au décret du 3 septembre 1851 (2), qui modifia dans un sens vraiment

(1) Chambre de Commerce de Paris. Rapport sur la réorganisation des Chambres de Commerce, *op. cit.*

(2) Décret du 3 septembre 1851. S. Lois annotées. 1851. p. 149.

libéral la plupart des dispositions signalées comme défectueuses.

Le droit conféré au maire de faire partie de la Chambre et de la présider dans les localités autres que les chefs-lieux de département et d'arrondissement est supprimé. Le préfet ou le sous-préfet seuls sont membres de droit de l'assemblée, et président quand ils y viennent. Les Chambres sont autorisées à désigner dans toute l'étendue de leur circonscription des membres correspondants, en nombre égal à celui de leurs membres actifs ; ces correspondants peuvent assister aux réunions, mais avec voix consultative seulement.

De plus les Chambres reçoivent de nouvelles attributions : on leur reconnaît le droit de présenter leurs vues sur l'exécution de travaux et l'organisation de services publics, qui intéressent le commerce et l'industrie, tels que les travaux des ports, la navigation des fleuves, des rivières, les postes, les chemins de fer. Leur avis doit être demandé sur les changements projetés dans la législation commerciale, sur les érections et règlements de Chambres de Commerce, sur la création de tribunaux de commerce dans leur circonscription, des bourses, les établissements d'agents de change ou de courtiers, de banques, de comptoirs d'escompte et de succursales de la Banque de France ; sur les tarifs de douanes, les tarifs et règlements de transport, de courtage ; sur les usages commerciaux ; sur les projets de règlements et les projets de travaux publics locaux relatifs au commerce.

C'était là, on le voit, une notable extension de l'influence et de l'initiative des Chambres.

Au point de vue électoral, le décret de 1851 apportait peu de changements ; les électeurs étaient toujours les négociants inscrits au rôle des patentes ; on leur demandait toutefois cinq années d'inscription au lieu d'une. Des candidats, on exigeait enfin une condition nouvelle : qu'ils eussent trente ans d'âge.

Le système électoral, qui n'était pas à l'abri des évolutions de la politique, ne tarda point d'ailleurs à être de nouveau modifié.

Le décret du 30 août 1852 décida que dorénavant le corps électoral des Chambres de Commerce serait le même que celui des tribunaux de commerce, c'est-à-dire qu'il se composerait de notables commerçants, dont la liste serait dressée par le préfet. Ce système marquait un recul dans le sens libéral ; il subsista jusqu'à la fin de l'Empire.

En 1871, les électeurs des tribunaux de commerce furent désignés, non plus par l'administration, mais par une commission composée du président et d'un juge du tribunal de commerce, du président et d'un membre de la Chambre de Commerce ou de la Chambre Consultative des arts et manufactures, de trois conseillers généraux, du président du Conseil des prud'hommes, et du maire de la ville où siégeait le tribunal (1).

Quant aux Chambres de Commerce, la loi insti-

(1) Loi du 21 décembre 1871. S. 471, III p. 148.

tuant ce régime n'en parlait pas. En sorte que le mode de recrutement de leurs électeurs demeurait celui de 1852, c'est-à-dire celui de 1807, qu'on venait d'abroger, comme trop imparfait, pour les tribunaux de commerce.

La vérité est que le législateur de 1871 n'avait point songé aux Chambres de Commerce, que celles-ci n'eurent point d'élections et qu'un décret intervint aussitôt qu'il fût question de leur renouvellement.

Ce décret appliqua aux Chambres de Commerce le système institué pour les tribunaux par la loi du 21 décembre 1871 (1).

Pendant que se modifiait ainsi la législation électorale, le temps s'écoulait, les régimes politiques se succédaient et les Chambres de Commerce se développaient, toujours respectueuses sans doute de leur législation, mais ayant oublié et fait oublier au public la conception que conservaient d'elles les gouvernements.

« A mesure que ces Chambres se sont multipliées et ont grandi en importance, est-il dit dans un rapport administratif qui remonte à 1867, elles ont cru avoir le droit, même le devoir, en leur qualité d'institutions formées en vue de veiller aux intérêts du commerce, de prendre parfois certaine initiative financière, qui leur paraissait légitime dans son but et sauvegardée par son utilité. C'est ainsi que sou-

(1) Décret du 22 janvier 1872. S. 1872. III, p. 167.

» vent elles ont inscrit dans leur budget des crédits pour encouragement au commerce, missions industrielles, etc... L'administration liée par la loi, et ayant le désir de faire respecter la spécialité de l'impôt et de protéger l'intérêt des patentés, s'est constamment efforcée de s'opposer à ces tendances des Chambres; mais devant leurs sollicitations et leurs réclamations, sa tâche a été souvent difficile (1) ».

L'administration dut céder en effet; l'opinion était du côté des Chambres de Commerce. On considérait qu'elles devaient donner satisfaction dans la plus large mesure possible aux intérêts dont elles ont la garde, surtout quand l'Etat ou la commune étaient impuissants à le faire.

Et l'honorable rapporteur de 1867 ajoutait : « Cette tendance s'est accusée ces derniers temps, elle est dans la nature des choses ».

Un autre fait contribua d'ailleurs à développer l'activité et l'influence des Chambres de Commerce.

Des difficultés financières sans cesse croissantes amenèrent l'Etat à accepter les offres de concours, que celles-ci lui firent, et l'entraînèrent de cette façon à étendre le cercle de leurs attributions.

« C'est ainsi, rapporte M. Durand-Savoyat, que la Chambre de Commerce du Havre a été autorisée en 1864 et 1865, à faire à l'Etat une avance de huit millions, à valoir sur les frais de construction d'un

(1) Rapport sur l'exposé des motifs du projet du gouvernement de 1890. S., 1899, III, p. 696.

» nouveau bassin à flot et de trois formes de radoub, et à percevoir une taxe sur tous les navires français et étrangers ; que la Chambre de Commerce de Bordeaux a été autorisée, en 1868, à faire à l'Etat une avance de dix millions pour la construction d'un bassin à flot, moyennant l'établissement d'une taxe sur les navires, etc... (1) ».

Les Chambres de commerce n'hésitent pas d'ailleurs à adresser au gouvernement leurs revendications, et à lui exprimer leur pensée sur la législation qui les régit et les modifications que l'on projette d'y apporter.

En 1875, la Chambre de Saint-Etienne écrit au ministre (2) : La loi de 1871 n'était pas faite pour être appliquée aux Chambres de Commerce ; elle a été désastreuse, parce qu'elle a enlevé aux grands centres commerciaux la prépondérance qu'ils avaient eue jusque-là. « Partout où la circonscription de la Chambre de Commerce comprend plusieurs arrondissements, il arrivera nécessairement lorsque les électeurs seront familiarisés avec le mécanisme de la loi, que les arrondissements ruraux étrangers aux grandes affaires prendront une prépondérance électorale considérable au préjudice des intérêts les

(1) Rapport de M. Durand-Savoyat au Sénat en 1896. *J. Off.*, Doc. Parlem. 1896, mai, p. 91.

(2) En réponse à une demande d'avis sur les moyens de mieux assurer la représentation des intérêts des diverses parties d'une circonscription sans créer de nouvelles chambres. Chambre de Commerce de Saint-Etienne ; Réponse à la circulaire ministérielle du 28 octobre 1874. Saint-Etienne, Théolier, 1875.

» plus légitimes des grands centres industriels. C'est malheureusement l'histoire de plusieurs Chambres de Commerce ; certain centres, peu commerçants, ayant la majorité, s'entendent pour exclure systématiquement des Chambres de Commerce les industriels et commerçants du chef-lieu de leurs circonscription... »

En 1885, la Chambre de Bordeaux réclame énergiquement l'autonomie et l'indépendance : « Comment admettre dans cette situation, écrit-elle au ministre, la possibilité d'une ingérence utile des Chambres de Commerce alors que leur action est limitée à l'émission de vœux ou à l'exécution de travaux dont l'initiative appartiendra exclusivement à l'Etat.... L'Etat a bien pu, à d'autres époques, assumer sur lui l'obligation de pourvoir à des nécessités limitées, se manifestant avec une régularité proportionnée à des ressources budgétaires habituelles ; il est actuellement impuissant à dominer des circonstances, qui appellent un énergique effort et une promptitude d'exécution qui ne cadre pas avec ses possibilités d'action.... Nous nous bornerons à dire, que l'autonomie réglementée et contrôlée des Chambres de Commerce déchargerait l'Etat de l'obligation excessive dans laquelle il se trouve aujourd'hui, de pourvoir à des dépenses dont l'importance s'accroît indéfiniment ; que les Chambres, en effet, constituant désormais des personnalités morales, pourraient, dans les grands ports de France, pourvoir par elles-mêmes soit à l'entretien des fleuves, soit à l'exécution des grands travaux,

» qu'elles auraient jugés utiles et que l'Etat aurait approuvés; que dans cette situation elles assureraient à l'aide de droits locaux réduits... la réalisation de choses utiles.... Il est à remarquer, ajoutait-elle..., que l'Angleterre, qui possède aujourd'hui la prépondérance maritime, est aussi le pays du monde dans lequel l'indépendance locale est la plus respectée (1) ».

Et les Chambres de Commerce, presque unanimement, appuyèrent cette requête (2).

Celle du Havre fut particulièrement énergique dans l'expression de ses sentiments (3). La situation des ports, déclare-t-elle, est devenue intolérable par suite des lenteurs administratives; « les affaires les plus simples, dont le principe ne soulève aucune difficulté, demandent des années pour être résolues; vous le savez par expérience; nous aurions tort d'en accuser les personnes, le mal vient surtout d'un excès de centralisation, et c'est en particulier dans l'organisation, dans l'outillage des ports, qui ont un si grand besoin de se tenir dans la voie du progrès pour soutenir la lutte avec leurs rivaux étrangers, que les résultats fâcheux de ce système se font sentir ». Tandis que chez nous en effet, les améliorations se font longtemps attendre, ailleurs,

(1) Journal des Chambres de Commerce, 1885, p. 153 et ss. Lettre de la Chambre de Bordeaux à M. Legrand ministre du Commerce.

(2) Cf. dans le Journal des Chambres de Commerce, 1885, Lettres et délibérations des Chambres de Tourcoing, Dunkerque, Le Mans, Clermont-Ferrand, etc. etc.

(3) Journal des Chambres de Commerce, 1886, p. 53.

grâce à l'initiative laissée aux pouvoirs locaux, elles devancent les besoins. Il est urgent que l'on reconnaisse l'autonomie aux Chambres de Commerce.

L'opinion publique était en faveur des Chambres. Le Parlement comprit qu'il fallait agir.

Partout, déclarait M. Renard, dans son rapport du 17 juin 1890 (1), en présence du mouvement progressif des affaires tant en France qu'à l'étranger, « on a senti la nécessité d'organiser des Chambres de Commerce ou des institutions analogues pour la défense des intérêts industriels et commerciaux. Dans les pays étrangers elles sont en général plus libres; en France, elles font partie des rouages administratifs et sont par suite renfermées dans des obligations trop étroites. Aussi toutes les Chambres de Commerce de France sont-elles unanimes pour réclamer une plus grande indépendance, une extension de leurs pouvoirs et l'obligation pour le gouvernement de les consulter dans toutes les questions qui touchent aux grands intérêts qu'elles représentent. »

Ainsi s'expliquent les nombreux projets de loi et rapports qui furent déposés pendant onze ans sur les bureaux de la Chambre et du Sénat : projet de

(1) Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux Chambres de Commerce et aux Chambres Consultatives des arts et manufactures, et les propositions de loi de MM. Lockroy, Félix Faure, Léon Renard, Jules Siegfried tendant à organiser la représentation commerciale et industrielle. *J. Off. Doc. Parlem.* 1890, p. 1190.

M. Hérissou (1), ministre du Commerce, au Sénat, et de M. Pierre Legrand (2), à la Chambre, en 1884; de M. Lockroy (3), ministre du Commerce, et de MM. Siegfried et Félix Faure (4), en 1886; rapport de M. Léon Renard (5) en 1887, représenté en 1889 sous forme de projet (6); proposition de loi de M. Lockroy (7), de M. Félix Faure (8), de MM. Siegfried et Méline (9) en 1889; projet de loi de M. Tirard (10), ministre du commerce et nouveau rapport de M. Léon Renard (11) en 1890; proposition de M. Mesureur (12) à la Chambre en 1893, et de MM. Durand-Savoyat, Loubet, de Marcère et autres (13) au Sénat en 1895.

Tous ces projets, rapports, propositions réclament une reconnaissance légale de l'émancipation, qu'en fait les Chambres de Commerce ont peu à peu con-

- (1) *J. Off Doc. Parlem.*, janvier 1885, p. 439.
(2) » » juin 1885, p. 2269. .
(3) » » août 1886, p. 972.
(4) » » juin 1886, p. 565.
(5) » » fév. 1888, p. 756.
(6) » » fév. 1890, p. 199.
(7) » » janv. 1890, p. 13.
(8) » » » p. 72.
(9) » » fév. 1890, p. 239.
(10) » » avril 1890, p. 387.
(11) » » octobre 1890, p. 1190.
(12) » » janvier 1894, p. 49.
(13) » » avril 1895, p. 10.

quise ; tous tendent à une extension de leur indépendance et de leurs attributions.

« Le gouvernement de la République, dit M. Hérisson (1), a, il est vrai, affranchi en fait les Chambres de Commerce de la rigueur des règles administratives auxquelles les avaient soumises les gouvernements précédents... Mais la liberté dont jouissent les Chambres de Commerce, ne reposant que sur une sorte de tolérance administrative, nous avons pensé qu'il appartenait au gouvernement de la République de donner à cette liberté une consécration légale et de fonder en même temps sur des bases plus larges et plus stables la représentation industrielle et commerciale du pays. »

« Le pays, déclarent MM. Siegfried et Méline (2), veut la suppression des entraves inutiles ; une action gouvernementale moins centralisée et moins prépondérante ; plus d'initiative pour les individus et plus d'indépendance pour les représentations locales et spéciales, afin d'obtenir de la part des intéressés directs ou de leurs mandataires autorisés des solutions plus rapides et des appréciations plus véritablement compétentes... On a vu, à l'étranger spécialement, dans les établissements maritimes, des communautés, jouissant d'une indépendance presque complète, doter le commerce de puissantes et commodés installations, d'un outillage perfectionné, et réaliser des améliorations de toutes sortes avec une

(1) *J. Off. Doc. Parlem.*, janvier 1885, p. 439 et ss.

(2) *J. Off. Doc. Parlem.*, fév. 1890, p. 239 et ss.

» rapidité, que l'action gouvernementale nous a rarement permis d'atteindre.

» Et, cependant, le danger de nous laisser distancer par nos rivaux est d'une gravité que personne ne peut méconnaître. De là à tous égards, la nécessité de faire appel aux initiatives locales et de donner au commerce et à l'industrie l'organisme éclairé et suffisamment indépendant qu'ils réclament justement. »

« En Angleterre, ajoute M. Mesureur (1), les Chambres de Commerce sont des institutions indépendantes, qui ne sont pas soumises à la surveillance du gouvernement. Depuis trente-quatre ans, elles se réunissent tous les ans en un congrès qui porte le nom d'Association générale du Commerce du Royaume-Uni, dont le siège est à Londres, et qui a pour mission de les représenter et de défendre leurs intérêts.

» En Belgique, les Chambres de Commerce ont été remplacées par des associations libres, qui ont formé une fédération analogue à celle de l'Association anglaise. Et cette fédération s'assemble à Bruxelles plusieurs fois par an.

» L'exemple, qui nous est donné par des pays de liberté essentiellement commerçants, sera de nature, pensons-nous, à décider la France à les imiter. »

Et sur toutes les questions, que soulève le fonctionnement des Chambres de Commerce, une solution libérale est demandée.

(1) Mesureur, Rapport à la Chambre, 1894. *J. Off. Doc. Parlem.*, juin 1894, p. 1034 et ss.

On veut d'abord les affranchir de la tutelle étroite de l'administration.

Des organes représentants des intérêts aussi considérables et chargés de gestions financières aussi importantes, déclarent MM. Siegfried et Méline (1), doivent sans doute recevoir le caractère d'établissements publics. Mais « il convient d'augmenter dans toute la mesure du possible leur indépendance et leur autonomie. » Et, se plaçant à ce point de vue, ils proposent de modifier le texte, aux termes duquel le préfet ou le sous-préfet est membre de droit de la Chambre de Commerce : « Que le représentant du pouvoir ait entrée dans l'assemblée des mandataires du commerce et de l'industrie et qu'il soit en outre investi d'une présidence qui, dans la plupart des cas, sera purement honorifique, rien de mieux ; mais il ne doit pas, selon nous, faire partie de la Chambre au même titre que les autres membres ; nous avons peine à concevoir le préfet ou le sous-préfet dans telle ou telle question spéciale, relative par exemple au régime douanier, prenant part au vote et déterminer peut-être la majorité dans le sens désiré par l'administration. »

En conséquence, l'art. 5 de leur projet est ainsi conçu : « Le préfet a entrée dans la Chambre de Commerce et d'industrie de son département. Il préside les séances auxquelles il assiste, mais sans

(1) Proposition de MM. Siegfried, Méline, etc. Séance du 28 nov. 89, Chambre des Députés ; Session extraordinaire. Doc. Parlem. 1890. p. 239.

» prendre part au vote. Cette disposition est applicable au sous-préfet dans son arrondissement. »

Cet avis est également celui de la commission (1) de 1890 et de son rapporteur, M. Léon Renard. La commission, déclare celui-ci, pense que s'il était naturel et désirable que les préfets et sous-préfets eussent accès aux Chambres de Commerce, « rien ne justifiait leur participation au vote, le droit de vote ne devant appartenir qu'aux membres élus. »

Par contre, ils repoussent « le changement considérable qu'apporterait dans l'administration financière des Chambres de Commerce le classement nouveau, qui les soumettrait aux obligations étroites des établissements publics. » La grande majorité des Chambres proteste d'ailleurs contre un changement de situation, attendu que leur gestion n'a jamais donné lieu à aucune plainte, et que les formalités rigoureuses de l'inspection des finances leur seraient beaucoup plus gênantes qu'utiles.

On veut surtout étendre leur sphère d'activité.

L'avis des Chambres de Commerce, affirme M. Lockroy, doit être pris par l'administration toutes les fois qu'il s'agit de questions se rapportant aux intérêts essentiels du commerce et de l'industrie. « Aucune de ces questions ne pourra désormais être tranchée sans que les représentants autorisés du travail national aient été préalablement appelés à faire connaître leur opinion. C'est là une

(1) *J. Off. Doc. Parlem.*, 1890, p. 1191.

» disposition libérale, dont l'importance ne saurait vous échapper (1). »

MM. Félix Faure et Siegfried considèrent, que les Chambres de Commerce ne peuvent renseigner les pouvoirs publics que sur les intérêts et les sentiments de leur propre circonscription, et qu'il appartient aux administrations centrales ou au Parlement de tenir compte des intérêts, qui se manifestent par l'intermédiaire de ces assemblées pour en tirer des conclusions d'ensemble; mais une fois leur compétence limitée à ces questions régionales et locales, « nous sommes partisans, déclarent-ils, de laisser aux Chambres de Commerce la plus grande liberté. »

MM. Félix Faure et Siegfried sont d'avis d'ailleurs qu'il faut étendre autant que possible le champ d'action des Chambres. « Nous ne voudrions pas, disent-ils, laisser à des interprétations successives le soin de dégager les conséquences d'un texte ambigu, et, par notre article 15, nous donnons aux Chambres de Commerce et d'industrie le droit de fonder, administrer, gérer ou subventionner des établissements, institutions ou services à l'usage du commerce ou utiles au commerce. Ce texte bien plus large ne laisse aucune place au doute. » Nous voulons même qu'un texte de loi leur permette de recevoir de l'État la concession de certaines parties du domaine public; elles pourraient alors établir des voies ferrées, des entrepôts, des magasins sur

(1) *J. Off. Doc. Parlem.*, 1886, p. 973.

ce domaine, établir, entretenir, ou exploiter les ports et les quais. Ce texte « aurait pour conséquence nécessaire d'amener une expérience qui arriverait sans aucun doute à montrer le rôle utile réservé dans l'avenir aux Chambres de Commerce et d'industrie (1). »

M. Léon Renard estime, contrairement à ses collègues, MM. Faure et Siegfried, qu'il convient « de demander l'avis des Chambres de Commerce et d'industrie, non seulement sur les questions qui concernent les industries ou le commerce de leur région, mais encore sur toutes les grandes questions, qui intéressent l'industrie ou le commerce général de la France. Les éléments résultant de ces enquêtes d'ensemble seront certainement des plus utiles, tant pour le ministre du commerce et de l'industrie que pour le conseil supérieur, lorsqu'ils auront à prendre parti en pareille matière, et cette consultation, sans inconvénients appréciables, nous a paru au contraire nécessaire et devoir présenter les plus grands avantages (2). »

On ne réclame pas seulement pour les Chambres de Commerce une indépendance plus grande vis-à-vis de l'administration, un champ d'action moins limité ; on veut encore qu'elles puissent se réunir et conférer de leurs besoins et de leurs intérêts communs.

(1) *J. Off. Doc. Parlem.* 1886, p. 565 et ss.

(2) Rapport de M. Léon Renard à la Chambre, le 12 décembre 1887. *J. Off., Doc. Parlem.* fév. 88, p. 757.

« Nous ne verrions même que des avantages, dit M. Lockroy, à leur donner le droit de se concerter et de se réunir en conférence pour traiter en commun des questions rentrant dans leurs attributions... Il serait en effet illogique et injuste de refuser aux Chambres de Commerce et d'industrie un droit que le législateur a cru devoir accorder aux syndicats professionnels (1). »

Ce droit, nous apprend M. Mesureur, a d'ailleurs été reconnu en 1887 par le Gouvernement. Le ministre du Commerce d'alors, M. Dautresne, autorisa en effet un Congrès des Chambres de Commerce, organisé dans le but de connaître leur sentiment sur la convention internationale, relative à la propriété industrielle et commerciale et sur les questions coloniales. Mais un membre du Parlement, M. Bozerian, s'étant avisé de contester la légalité de ce congrès et d'interpeller à ce sujet le ministre du Commerce, celui-ci dût reconnaître qu'effectivement la réunion ne pouvait régulièrement avoir lieu, même avec son autorisation, et les Chambres de Commerce se virent contraintes d'ajourner leur congrès. « C'est donc, non seulement pour satisfaire à une demande absolument justifiée, déclare M. Mesureur, mais encore dans l'intérêt même du législateur, qui peut être appelé d'un moment à l'autre à se prononcer sur de graves questions économiques, qu'il nous a paru indispensable d'accorder le plus tôt possible aux Chambres de Commerce le droit de se réunir

(1) *J. Off. Doc. Parlem.*, août 1886, p. 973.

» pour donner leur avis sur les intérêts qu'elles représentent (1). »

Et M. Renard, ainsi que la commission au nom de laquelle il parle, reconnaissent également qu'il y a lieu « d'autoriser les Chambres de Commerce à tenir des assemblées collectives, pour s'entendre sur les intérêts, qu'elles représentent, faculté que le législateur a d'ailleurs accordée déjà aux syndicats professionnels (2). »

Devant cette levée de boucliers en faveur de l'indépendance des Chambres de Commerce et de l'extension de leurs attributions, le gouvernement dut convenir que le moment était venu de refondre la législation qui les régissait, et de lui substituer un texte de loi plus en harmonie avec les aspirations et les nécessités nouvelles.

Ce texte c'est la loi du 9 avril 1898, que nous étudierons plus loin en détail.

Disons toutefois, dès maintenant, quels progrès elle réalise dans le sens libéral.

La loi de 1898 donne aux Chambres de Commerce le caractère d'établissements publics, les rattachant ainsi à l'administration plus étroitement que ne l'avait fait la législation antérieure. Mais, ce principe posé, elle relâche tous les liens qui entraveraient les Chambres de Commerce dans leur activité, et les affranchit des conséquences trop gênantes qui

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi de M. Mesureur, déposée à la Chambre. *J. Off. Doc. Parlem.*, janvier 1894, p. 49.

(2) Rapport de M. Léon Renard à la Chambre. *J. Off.*, Doc. Parlem., fév. 1890, p. 201 et ss.

découleraient de leur caractère d'établissements publics.

Elle accroît d'abord leur droit d'initiative ; car elle les autorise à présenter *proprio motu* leurs avis sur toutes les questions économiques. Elle étend dans une grande mesure leurs attributions administratives, surtout au point de vue maritime, et leur donne en général un rôle des plus considérables, embrassant toutes les matières industrielles, commerciales et économiques (1).

Elle retire aux préfets et sous-préfets la présidence des réunions ; elle ne leur donne même plus le droit de siéger avec voix délibérative, ces fonctionnaires n'ont désormais que voix consultative.

Les Chambres sont autorisées à correspondre directement entre elles, à correspondre également

(1) S'autorisant de ce dernier mot, certains auteurs, et non des moins autorisés, se sont demandé dernièrement si les Chambres de Commerce ne pourraient pas s'occuper de questions agricoles, et plus particulièrement si elles n'auraient pas « un rôle à jouer dans le développement de la coopération rurale, dans la création de ces sociétés coopératives *en vue de la conservation, de la transformation et de la vente des produits agricoles*, vers lesquelles on essaie d'orienter l'industrie agricole. » (Cf. la proposition de loi signée par un très grand nombre de députés. *J. Off. Doc. Parlem. Session 1903. Annexe au n° du 15 octobre 1903, p. 986*).

Nous ne le croyons pas. Si vaste, en effet, que soit le champ d'activité des Chambres de Commerce, les questions agricoles sont entièrement en dehors de leurs attributions et sont réservées plus spécialement aux Syndicats agricoles et aux Associations d'agriculteurs ; et les Chambres peuvent tout au plus en ces matières émettre des avis au sujet des propositions et projets de loi qui y sont relatifs.

avec les Chambres consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription.

On leur reconnaît aussi le droit, sous réserve de l'autorisation ministérielle, de se concerter en vue de créer et d'entretenir des établissements d'intérêt commun et de contracter des emprunts en commun.

Enfin, sans leur permettre encore de se fédérer, on les autorise à organiser des conférences, auxquelles prennent part des délégués de chacune d'elles.

Telles sont les nouvelles conditions d'existence des Chambres de Commerce. Sans doute, elles ne réalisent pas encore l'idéal de liberté, auquel aspirent toutes les personnes conscientes de leurs forces et des services qu'elles peuvent être appelées à rendre. Elles constituent cependant un progrès considérable, qu'il serait injuste de méconnaître.

Cette indépendance relative, que la loi de 1898 reconnaît aux Chambres de Commerce, nous avons appris par les discussions du Parlement qu'en fait, celles-ci en jouissaient déjà, et que, dans une certaine mesure, le législateur a consacré simplement un état de choses existant.

L'étude économique des Chambres de Commerce montre en effet que plus l'administration se relâchait de ses droits de tutelle, plus l'activité des Chambres se développait, et plus leur puissance et leur influence croissaient.

En sorte qu'il est même difficile de distinguer, si c'est leur indépendance de fait, qui a favorisé leur développement, ou si c'est au contraire leur puissance et leur activité croissantes, qui ont déterminé leur indépendance.

Quoi qu'il en soit, il nous suffit de constater, que les Chambres de Commerce se sont fort bien accommodées de la liberté, et que c'est de l'époque où elles ont commencé à en jouir, que datent leur développement et leur prospérité.

M. Mesureur en faisait déjà la remarque au Parlement en 1894: « Les régimes précédents, disait-il, en réglementant les Chambres de Commerce, avaient renfermé ces institutions dans des limites étroites... Le gouvernement de la République n'a pas, il est vrai, modifié cette législation; mais il faut reconnaître toutefois que la tolérance, dont il a usé vis-à-vis des Chambres de Commerce, a permis à celles-ci d'attendre avec quelque patience les libertés qu'elles réclamaient...

» Cette longue période pendant laquelle les Chambres de Commerce ont été, pour ainsi dire, livrées à elles-mêmes, indépendantes du pouvoir exécutif, les bons résultats, qu'on a pu constater de cet affranchissement à peu près complet de la tutelle administrative, constituent certainement les meilleurs arguments, que l'on puisse invoquer, pour obtenir enfin la régularisation en droit d'une situation, qui existe en fait depuis plusieurs années (1). »

(1) Mesureur, Rapp. 94, au nom de la Commission.

« Depuis 1870, déclare M. Durand-Savoyat (1), le rôle des Chambres de Commerce a pris une importance extrême, d'abord parce que la résistance administrative a cédé en partie sous la pression des tendances plus libérales, ensuite parce que la pratique des emprunts indirects est restée à l'ordre du jour. Dans l'impossibilité où l'État s'est trouvé d'exécuter avec ses propres ressources le grand programme de travaux, auxquels M. de Freycinet a attaché son nom, le ministre des travaux publics a dû en 1882 faire appel au concours de toutes les Chambres de Commerce. La plupart d'entre elles ont répondu avec empressement à cet appel ; dans presque toutes les villes maritimes on a construit des hangars, abris à voyageurs, magasins-docks, entrepôts, des grues à vapeur et hydrauliques, voies ferrées, gares maritimes, qui sont les annexes nécessaires d'un port moderne. »

Et dans ces dernières années, l'activité des Chambres de Commerce s'est encore accrue ; leur rôle est devenu de plus en plus considérable.

Que l'on parcoure les centres commerciaux, les villes de grande industrie, les ports, et l'on sera frappé de l'importance et de l'étendue des services dont le commerce et l'industrie leur sont redevables. Au premier rang se placent à ce point de vue les Chambres des villes maritimes.

Il est en effet peu de ports en France qui ne doivent aux Chambres de Commerce, soit une

(1) *J. Off. Doc. Parlem.* mai 1896, p. 91.

restauration complète, soit un agrandissement notable.

En 1864 la Chambre du Commerce du Havre avance à l'Etat 4,808,000 fr. pour l'établissement d'un bassin à flot, la construction de trois formes de radoub et d'une double écluse de chasse. En 1870, nouvelle avance de 7,000,000, pour laquelle elle contracte un emprunt dont elle se libérera grâce à la concession d'un droit spécial de péage. En 1879, on décide la construction d'un neuvième bassin à flot et de deux grandes formes de radoub, la Chambre procure la somme nécessaire : 3,500,000 fr. En 1878, pour la construction d'un canal entre Tancarville et le Hâvre, elle fournit 4,000,000. En 1895 le port est élargi; on crée une nouvelle entrée, une écluse transatlantique est construite, et la Chambre concourt à la dépense pour 13,750,000 fr.

A Bordeaux, en 1868, la Chambre avance à l'État 10,000,000 pour la construction d'un bassin à flot, et en 1880, 3,500,000 fr. pour la consolidation des quais et le dragage du port. En 1887, 9,800,000 fr. sont nécessaires pour achever les travaux, la Chambre les fournit.

En 1874, l'amélioration du port de Marseille exige une dépense de 15,000,000, la Chambre en fait l'avance à l'État. En 1885, on reconnaît la nécessité d'établir des voies ferrées sur les quais, elle s'engage à fournir les fonds. En 1893, la construction d'un nouveau bassin demande 20,000,000, elle se charge du tiers de la dépense.

Et dans toutes ces villes maritimes, les Chambres

de Commerce par leur initiative et leur concours permettent ainsi d'entreprendre des travaux devenus urgents, et auxquels cependant sans leur intervention on aurait dû renoncer dans la plupart des cas (1).

Mais c'est pour la création et l'exploitation de l'outillage des ports, que l'intervention des Chambres de Commerce a été le plus efficace. Cet outillage n'existait pas ou se trouvait dans un état si précaire et si insuffisant, surtout en face des perfectionnements apportés au leur par les grandes places maritimes étrangères, que le ministre des travaux publics s'en émut et adressa le 14 janvier 1882 une circulaire aux présidents des Chambres de Commerce. Il faut, leur dit-il, pourvoir les quais d'engins perfectionnés, permettant d'embarquer et de débarquer rapidement les marchandises ; il faut, en outre, élever sur les terre-pleins des hangars et des abris pour la manutention et la mise en dépôt provisoire des cargaisons ; il faut enfin relier les ports au réseau des chemins de fer par des voies permettant d'amener les wagons auprès des navires. « Dans la plupart des cas, les Chambres de Commerce sont

(1) Il y a lieu de signaler aussi l'intervention des Chambres de Saint-Malo en 1879, 1885, 1891, 1895 ; de Dieppe en 1880 et 1895 ; de Fécamp en 1880 ; de Bayonne en 1881 et 1895 ; de Calais en 1881 et 1898 ; de Caen en 1895 ; de Saint-Nazaire en 1896 ; de Redon en 1898, etc., etc.

Cf. Edouard Detraux. Etude sur la coopération des établissements publics et principalement des Chambres de Commerce à l'aménagement et à l'exploitation des ports maritimes de commerce. — Paris Henri Jouve, 1903, passim.

« particulièrement désignées pour l'accomplissement de cette tâche. Composées d'hommes versés dans les questions commerciales, connaissant à fond les besoins des ports et intéressés au plus haut degré à leur prospérité, elles ont une compétence toute spéciale pour approprier l'outillage au trafic qu'il est appelé à desservir. Elles peuvent d'ailleurs, et c'est là un point capital, en doter le commerce sans poursuivre un but de spéculation directe... J'ai l'honneur, Monsieur le Président, de signaler à votre attention et à votre sollicitude la nécessité d'y pourvoir au plus tôt (1). »

La Chambre de Commerce de Calais fut la première à répondre à l'appel du ministre. En 1883, le port de Calais, qui venait d'être presque entièrement reconstitué ne possédait ni engins de manutention, ni hangars. Aujourd'hui, c'est « un de nos ports les plus puissamment organisés, et ses installations maritimes aussi bien que son outillage sont réputés pour leur agencement méthodique et perfectionné (2). »

La Chambre de Commerce s'est chargée de toute l'organisation et de toute la dépense : 2,200,000 fr. Elle a emprunté la somme et l'État l'a autorisée à percevoir : 1^o une taxe spéciale pour l'usage des engins et hangars, dont le produit doit couvrir les frais d'entretien et d'exploitation et contribuer autant que possible au paiement des intérêts et à l'amor-

(1) Detraux, *op. cit.*, p. 93.

(2) Detraux, *op. cit.*, p. 98.

tissement du capital emprunté ; 2^o un droit de tonnage fixe, sur tous les navires entrant dans le port, et dont le produit, garantie des souscripteurs de l'emprunt, est affecté au paiement des intérêts et à l'amortissement du capital.

L'exemple de la Chambre de Calais a été suivi par celle de presque toutes les autres villes maritimes; vingt-sept d'entre elles, actuellement, ont entrepris d'équiper les ports et sont concessionnaires de l'outillage public. Les ressources, que plusieurs ont dû affecter aux dépenses de ces installations, mettent vivement en lumière l'importance de leur rôle. A Dunkerque, de 1861 à 1902, les dépenses de premier établissement et d'amélioration de l'outillage public que la Chambre de Commerce a organisé et qu'elle administre ont atteint 10,752,860 fr. ; à Dieppe, 2,872,434 fr. ; à Rouen, de 1886 à 1902, 2,664,859 fr. ; à St-Nazaire, 4,428,852 fr. ; à Nantes, 1,650,000 fr. ; à Bordeaux, de 1852 à 1903, 2,800,000 fr. ; à Bayonne, 3,943,282 fr. ; à Marseille, 8,012,263 fr. (1).

Les dépenses d'entretien et d'exploitation de cet outillage public sont également considérables. A Dunkerque, elles atteignent 820,000 fr. en 1898, 416,000 fr. en 1902 ; à Calais, 252,000 fr. en 1902 ; au Havre, 471,000 ; à Nantes, 101.000 ; à Bordeaux, 168,000 ; à Bayonne, 93,000.

Pour favoriser l'extension des affaires dans leur région, les Chambres de Commerce ne négligent aucun moyen. La plupart publie chaque année des

(1) Cf. Detraux, *op. cit.*, p. 110 et ss.

statistiques commerciales et maritimes, des notices destinées à faire connaître les avantages que le port qu'elles patronnent offre à la navigation (1). Certaines ont pris part aux grandes expositions internationales et mis sous les yeux du public des plans, des diagrammes, des cartes montrant le développement des installations maritimes et le mouvement ascensionnel du trafic de leur circonscription (2), et cette publicité n'a pas été étrangère au développement considérable de quelques-uns de nos grands ports.

Le rôle des Chambres de Commerce n'est pas moins important dans les grandes cités industrielles que dans les villes maritimes.

A Lyon, parmi les établissements relevant de l'administration de la Chambre, on compte le bureau de conditionnement et de titrage des soies, où l'on

(1) Exemple :

La Chambre de Commerce et le Port de Boulogne. Boulogne, Société typographique et litographique, 1903. Ouvrage publié par la Chambre de Commerce.

La Seine maritime. Etude sur l'importance économique du port de Rouen, par L. Sekutowicz. Paris, 1903. Ouvrage publié grâce « à la libéralité de la Chambre de Commerce de Rouen. »

(2) Cf. La Chambre de Commerce de Dunkerque. Bi-centenaire de sa fondation, *op. cit.*, p. 46. — Qu'il nous soit permis de rappeler ici le nom de M. J.-B. Trystram, président de cette Chambre de 1875 à 1884, « qui, par son intelligence et l'énergie de ses efforts, a su faire du port de Dunkerque ce qu'il est aujourd'hui. »

Cf. également. La Chambre de Commerce de Honfleur : Notices sur les ports de Honfleur et Trouville-Deauville, leurs ressources et leurs relations commerciales. Honfleur, Sescau, 1903.

a fait passer, en 1902, 100,560 balles pesant 7,165,015 kilos. Les employés de ce bureau ont une caisse de retraites, qui a servi en 1902, pour 18,463 fr. de pensions (1).

Une part importante du budget de la Chambre est consacrée à l'enseignement ; à l'enseignement supérieur, artistique, commercial, industriel. « Nous rêvons, lit-on dans le discours de M. le Président Isaac au centenaire, d'une jeunesse agissante, instruite, polyglotte, curieuse, ambitieuse et à la fois pratique et laborieuse, fière du vieux renom de probité Lyonnais, qui est l'héritage des siècles. Et c'est pourquoi, Messieurs, cette Chambre s'est passionnée pour toutes les questions d'enseignement qui touchent à la formation de jeunes commerçants ou industriels. »

Et la Chambre a organisé pour les jeunes gens des cours d'enseignement colonial, qui les préparent à aller chercher fortune dans les colonies et à fonder des affaires lointaines, qui multiplieront les clients de la mère patrie (2). »

En outre de ces cours, qui émargent annuellement à son budget pour la somme de 24,500 fr., la Chambre consacre une autre somme de 28,500 fr. à des allocations à divers établissements d'enseignement technique et commercial (3).

(1) Compte-rendu des travaux de la Chambre de Commerce de Lyon. Bi-centenaire, 1902, *op. cit.*, p. 424.

(2) Lyon, *op. cit.* p. 424.

(3) Budget prévisionnel de l'exercice 1903. Lyon, *op. cit.* p. 396.

Elle a constitué un laboratoire d'études de la soie et un musée historique des tissus. Tous les ans, le service de ce musée organise un concours de composition décorative et de dessin applicables à l'industrie. Une somme de 2,415 fr. est répartie entre les lauréats et une médaille d'argent accompagne chaque prix.

Un cours de l'art de la décoration des étoffes est fait au musée, et chaque conférence est suivie, le dimanche suivant, d'une démonstration faite dans la salle même du musée. La Chambre a affecté, l'année dernière, aux achats de son musée 12,190 fr. pour les tissus et 4,758 fr. pour la bibliothèque.

La Chambre de Saint-Etienne administre également un bureau de conditionnement des soies ; en 1903, 11,202 ballots ont été pesés, 8,120 conditionnés et 11,424 ont passé au titrage. La Chambre a institué un banc d'épreuve pour les armes ; en 1903, 103,127 canons ont été présentés à l'épreuve, 101,589 ont été éprouvés et 98,488 poinçonnés. Elle possède aussi un entrepôt de douanes, qui a abrité, en 1903, 170,740 kilos de marchandises.

La Chambre de Paris s'est imposée de lourds sacrifices pour le développement de l'enseignement commercial (1).

Sa première création, qui date de 1865, est l'Ecole pratique de l'avenue Trudaine, dont les dépenses excèdent annuellement 50,000 fr., et qui compte six cents élèves, dont deux cent huit boursiers. Elle

(1) Centenaire de la Chambre de Commerce de Paris, 1903.

possède en outre une Ecole Supérieure de commerce, destinée à former des employés supérieurs et des patrons, et une Ecole des Hautes Etudes Commerciales, qui est « l'équivalent pour le commerce de ce que l'École Centrale est pour l'industrie ». Elle a organisé de plus des cours gratuits de commerce et de langues coloniales, qui se font le soir, et dont les auditeurs atteignent le chiffre de mille.

Ses autres établissements ne sont pas moins importants. Elle administre la manutention de la douane, dont les opérations ont porté en 1902 sur 142,000 colis. Elle dirige également un bureau de conditionnement des soies et laines, auquel ont été annexés un banc d'épreuve pour les armes à feu et un bureau d'essais et d'analyse des papiers. Enfin, elle a aménagé pour le commerce une Bourse spéciale.

Ses subventions sont nombreuses. Récemment elle a concédé gratuitement la jouissance d'un bâtiment considérable à l'Office National du commerce extérieur, et lui a donné une allocation de 54,000 fr.; 50,000 fr. ont été également donnés au laboratoire d'essais mécaniques, physiques et de machines, institué au Conservatoire des Arts et Métiers. C'est grâce aux sommes importantes, près de 1,000,000, qu'elle a avancées à l'État, que le réseau téléphonique de Paris a pu être complété.

Il en est de même à Lille, où la Chambre de Commerce a fait en grande partie les frais d'établissement des troisième et quatrième fils entre Paris et Lille.

Nous ne pouvons passer en revue tous les services rendus au commerce et à l'industrie par les Chambres de Commerce.

Leur action ne se borne d'ailleurs pas aux entreprises d'intérêt purement commercial ou industriel. Leurs œuvres d'assistance sont nombreuses.

La Chambre du Havre a créé, en 1896, un bureau de placement gratuit pour les marins, qui, du 15 juillet 1897 au 15 juillet 1902, a enregistré 17,563 demandes et procuré 12,244 embarquements. Elle patronne à Saint-Adresse l'asile Brévilier, maison de refuge pour les vieux marins de tous les ports de France. Un exemple entre autres donnera un idée de sa générosité. En 1882, un canot de sauvetage monté par 11 marins sortit du port par une violente tempête. Il chavira et tous les sauveteurs périrent. La Chambre, non seulement se chargea des funérailles, qui eurent un caractère public, mais elle pourvut aux premiers besoins des familles et leur accorda des pensions, « dont l'ensemble, aujourd'hui sensiblement réduit par suite d'extinctions, atteignait à l'origine près de 12,000 francs par an (1). »

La Chambre de Lyon alloue chaque année la somme de 125,000 fr. à la société de secours mutuels et à la caisse de retraites des ouvriers en soie. D'autres associations de prévoyance et de mutualité reçoivent aussi des subventions annuelles et

(1) Chambre de Commerce du Havre, Centenaire. Le Havre, Godefroy, 1903, p. 125.

bisannuelles. « Il leur suffit, déclare M. Isaac, de prouver qu'elles comptent des ouvriers en soie parmi leurs membres. » Elle accorde également des allocations au sanatorium d'Hauteville, aux étudiants étrangers de l'Université. Enfin elle prête son concours à l'œuvre philanthropique et moralisatrice entre toutes du travail à domicile. « La conservation de l'industrie familiale, déclare M. Isaac au Centenaire de la Chambre, de cet ancien atelier de tissage à façon, qui a fait la gloire de notre ville pendant des centaines d'années, en associant aux qualités techniques de l'ouvrier toute la douceur et toute la force intime des vertus domestiques, nous a toujours tenu cœur. Sans nous faire d'illusions sur la valeur relative de la grande et de la petite industrie à notre époque, nous avons voulu encourager et même aider financièrement tous ceux qui ont entrepris de mettre des agents nouveaux, comme le gaz et l'électricité, au service de cette idée (1). »

Au budget de la Chambre de Grenoble figure une subvention à la Société centrale de secours aux naufragés (2) ; à celui de la Chambre de Versailles, des allocations aux œuvres françaises d'assistance de Genève, à l'Alliance française, etc., etc. (3).

Toutes les lois récentes font l'objet de rapports

(1) Cf. Lyon, Bi-centenaire, *op. cit.*, p. 126 et ss.

(2) Chambre de Commerce de Grenoble ; compte-rendu des travaux pendant l'année 1903. Grenoble. Allier, 1904.

(3) Chambre de Commerce de Versailles, Compte-rendu 1903. Versailles, Lebon, 1904, 1^{re} partie.

et de délibérations où l'on discute les modifications et les réformes désirables.

Parmi les questions qui ont ainsi été généralement étudiées par les Chambres en 1903, on remarque à Nantes, à Paris : l'établissement d'un impôt général sur le revenu ;

A Abbeville, à Avesnes, à Orléans : la création d'un service de télégrammès urgents ;

A Abbeville, à Avesnes, les modifications proposées pour la clause d'exonération des connaissements ;

A Cambrai, à Rouen : la responsabilité des compagnies de chemins de fer, propositions d'augmenter les tarifs spéciaux ;

A Abbeville, à Moulins, à Nancy ; la réglementation de la journée de travail ;

A Avesnes : l'arbitrage permanent entre la France et la Grande-Bretagne ;

A Abbeville : les ports francs et zones franches ;

A Besançon : l'extension du service des colis postaux aux Etats-Unis ;

A Nancy : la modification au régime électoral des Tribunaux et Chambres de Commerce.

Tels sont les services rendus au commerce et à l'industrie, tant au point de vue de leurs besoins locaux que de leurs intérêts nationaux, par les Chambres de Commerce.

Leur initiative et leur activité nous paraissent aujourd'hui telles que nous n'hésitons pas à dire qu'elles ne se laissent jamais rebuter par les difficultés d'une longue entreprise, si de son achèvement on peut attendre un progrès.

Là où tout autre a reculé, elles s'acharnent et finissent par triompher.

C'est ainsi que la Chambre d'Orléans « n'a plus qu'un but, affirmait son président dans une occasion mémorable, qu'un idéal, qui domine toutes ses autres préoccupations : améliorer les conditions dont elle souffre, rendre son fleuve navigable, n'importe par quel moyen, et surtout prolonger son canal, afin de se relier par eau avec le reste de la France et de l'Europe (1) ».

(1) Centenaire de la Chambre de Commerce d'Orléans ; discours de M. Dessaux, président, mai 1903.

DEUXIÈME PARTIE

ETUDE

DE LA LÉGISLATION COMPARÉE

Cette tendance vers l'autonomie, qui caractérise les Chambres de Commerce françaises, se manifeste également dans l'activité des Chambres de Commerce étrangères, de telle sorte que, comme la législation française, la plupart des législations y donnent satisfaction.

En étudiant les législations étrangères, nous constaterons, en effet, que la plupart d'entre elles ont accordé aux Chambres de Commerce une indépendance toujours plus grande et que dans les pays où le commerce et l'industrie sont particulièrement développés, ces Chambres forment des organismes presque entièrement ou même tout à fait indépendants de l'État.

Cette indépendance se manifeste de plusieurs façons. Elle est assurée par une organisation électorale plus libérale. Ou bien elle résulte de dispositions que restreignent seulement le contrôle du

pouvoir central. Elle est encore accrue par des lois qui suppriment les restrictions imposées par l'Etat à la liberté des Chambres de Commerce, et qui lui reconnaissent les mêmes droits qu'aux personnes privées.

Nous considérerons successivement :

1^o Les législations qui restreignent les droits des Chambres de Commerce au point de ne leur reconnaître que la qualité de comités consultatifs. Elles sont appliquées, semble-t-il, dans les pays où le commerce est le moins actif.

2^o Les législations qui autorisent les Chambres à assurer certains services sous le contrôle du pouvoir central. Les Chambres françaises, nous le savons, jouissent de semblables pouvoirs.

3^o Les législations qui laissent aux Chambres les mêmes droits, la même liberté, la même indépendance qu'aux sociétés privées. On constatera que ces législations sont celles des pays dans lesquels le mouvement commercial est particulièrement intense, celles de l'Angleterre et des États-Unis notamment.

SECTION I

DES LÉGISLATIONS QUI N'ONT DONNÉ AUX CHAMBRES DE COMMERCE QU'UN RÔLE PUREMENT CONSULTATIF

Les Chambres de Commerce n'ont obtenu dans les pays peu commerçants qu'un minimum de droits et de liberté. En Russie, en Suède, en Autriche, en

Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie, en Turquie, les Chambres de Commerce sont très dépendantes du pouvoir central. Leur dépendance est d'autant plus grande que le collège électoral, qui élit les membres de ces Chambres, est plus restreint.

Russie. — Un décret de 1872 a réglé l'institution du Conseil russe du commerce et de l'industrie, et a posé également des règles pour la création de comités locaux.

Il appartient à la Société Urbaine ou au Conseil de ville ou encore à la Société locale des commerçants de demander l'établissement de ces comités locaux. La demande est soumise au ministre des finances, qui est libre de l'approuver. L'approbation est donnée par décret. La décision ministérielle fixe le nombre des membres de ce comité, qui ne peut être inférieur à six ni supérieur à vingt.

Ces comités se recrutent à l'aide d'élections. Les citoyens, auxquels le règlement de police des villes de 1870 a enlevé le droit de vote, ne peuvent prendre part à ces élections. Sont éligibles les propriétaires d'établissements manufacturiers et miniers, et plus généralement les personnes, qui ont des connaissances spéciales au point de vue commercial et industriel. Les membres sont élus pour quatre ans, et renouvelés par moitié tous les deux ans.

Le président du comité est choisi par les membres, mais cette désignation doit être ratifiée par le ministre des finances.

Les comités de commerce russes ont reçu mis-

sion d'examiner les projets de loi relatifs à l'industrie et au commerce, d'étudier les projets qui concernent la création d'établissements de crédit proposés par le ministre des finances ou le Conseil du commerce, de discuter les propositions faites par les membres du comité, d'adresser annuellement au ministre des finances un rapport sur la marche du commerce et de l'industrie. Les discussions et les décisions du comité, lorsqu'elles offrent un certain intérêt, peuvent être publiées dans la gazette locale.

Les dépenses du comité sont inscrites au budget de la commune, où celui-ci a son siège, ou bien elles sont supportées par les commerçants et les industriels du district et réparties entre eux sous forme d'impôts.

Suède. — On ne trouve plus aujourd'hui en Suède d'institution, qui corresponde exactement à nos Chambres de Commerce.

Jadis il existait des associations commerciales, chargées de protéger les intérêts commerciaux et de traiter les questions, qui s'y rapportaient. Mais en raison de l'indifférence des villes pour l'établissement de ces sociétés, des ordonnances de 1866 et de 1867 ont conféré aux Conseils municipaux ou à des commissions formées par plusieurs de leurs membres les fonctions jusqu'alors dévolues aux associations.

Ainsi il existe à Stockholm une commission choisie parmi les membres du Conseil municipal à

laquelle est confiée, en vertu de l'ordonnance du 24 septembre 1867, la mission d'étudier les questions intéressant le commerce et la navigation. Cette commission se compose de douze membres, choisis parmi les conseillers municipaux et même en dehors de ceux-ci. Elle étudie les questions commerciales ou industrielles d'intérêt national et doit faire connaître au gouvernement, lorsqu'il le demande, son avis sur ces questions d'ordre général. En outre elle étudie les usages locaux, les besoins régionaux ; elle communique aux conseillers municipaux les rapports qui lui sont demandés ; elle se prononce sur le besoin d'établir des notaires publics et de les recevoir conformément aux règles établies pour l'admission des courtiers en marchandises ; elle dicte les règles, qu'elle croit propres à assurer le maintien de l'ordre à la Bourse de Stockholm, et même elle est chargée de veiller à ce que les ordonnances relatives aux courtiers, notaires publics et expéditeurs soient observées à la Bourse. Ajoutons que les dépenses de la Commission sont approuvées par le Conseil municipal après la présentation du budget.

Dans les villes de province, la majeure partie des attributions, qui appartenaient aux anciennes associations commerciales, ont été, en vertu de l'ordonnance du 17 mars 1866, confiées aux conseils municipaux ou à un comité choisi parmi les membres des conseils mêmes. Ces attributions sont confiées au Tribunal de première instance dans les villes où il n'existe plus de conseil municipal.

Danemark. — Il existe à Copenhague une société qui peut être comparée à une Chambre de Commerce. Nous voulons parler de la *Société des Négociants*. Sa création est ancienne. Elle est reconnue par la loi.

Cette société se compose de tous les négociants qui jouissent du droit de citoyen, droit accordé par le magistrat de la ville, après le paiement de cent rixdallers. Des réunions générales ont lieu ordinairement en février ou en mars, au cours desquelles on discute le budget de la Société et les affaires importantes. La Société est représentée par un comité composé de treize membres dont l'un est désigné par le comité pour remplir les fonctions de président.

En vertu de l'ordonnance du 23 avril 1817, les attributions du comité consistent à prendre l'initiative des affaires, qui offrent une importance évidente pour le commerce. Plus particulièrement il est chargé de donner des avis sur la création de consulats danois à l'étranger. Il a encore mission de donner des avis sur des projets de loi intéressant le commerce. Il doit également se préoccuper des questions locales ; et notamment il lui appartient de veiller au maintien de l'ordre à la Bourse, d'examiner les candidats qui se présentent pour les charges de courtiers. Il administre la fortune de la Société, et il est chargé de gérer sa caisse de secours.

Ajoutons que le gouvernement a l'habitude de soumettre les projets de loi concernant le commerce à une commission dont font partie quelques membres de cette Société et quelques grands industriels.

Enfin, nous noterons que la *Société des Négociants* touche le produit d'un impôt établi par une loi de 1818, et qui pèse sur chaque négociant de Copenhague.

Autriche. — La loi du 9 juillet 1868 fonda vingt-neuf Chambres de Commerce et d'industrie dans l'empire autrichien.

Ces Chambres, instituées pour protéger le commerce et l'industrie, sont généralement divisées en deux sections, l'une commerciale, l'autre industrielle. Elles sont sous la dépendance immédiate du ministre du commerce, qui a le droit de créer d'autres sections spéciales, s'il le juge opportun.

Il appartient aussi au ministre du commerce de fixer le nombre des membres de chaque Chambre. Ce nombre varie de dix-huit à quarante-huit. En outre les Chambres comprennent des membres correspondants, qui sont élus par la Chambre elle-même à la majorité, et peuvent être choisis parmi les personnes qui résident en dehors du district de la Chambre, et ne se livrent à aucun commerce ou à aucune industrie. Les membres correspondants n'ont dans les séances que voix consultative.

Le droit de voter appartient en principe aux citoyens, qui remplissent les conditions suivantes : 1^o jouir des droits civils ; 2^o résider dans le district ; 3^o exercer un commerce ou une industrie soit à son compte, soit en qualité de représentant de société, soit enfin comme directeur ou président d'une entreprise industrielle, commerciale ou financière ;

4^o payer au moins cent florins pour l'impôt industriel.

Sont éligibles les citoyens qui : 1^o jouissent, au moins depuis trois ans, des prérogatives attachées à l'exercice du vote ; 2^o sont âgés de trente ans révolus ; 3^o ont leur domicile habituel dans le district de la Chambre. — Les membres élus restent en charge pendant six ans.

Les élections ont lieu sous la direction d'une commission, présidée par un commissaire désigné par le ministre du commerce, et nommée par l'autorité provinciale. Cette commission arrête les listes électorales, les publie quatorze jours avant l'élection, prend des décisions sans appel à l'occasion de toutes les réclamations, qui se produisent jusqu'au jour du scrutin, répartit les électeurs en deux classes : en électeurs commerciaux et électeurs industriels. Chacune de ces classes vote pour une liste différente et dans des locaux différents.

Les Chambres de Commerce et d'industrie ont pour mission de discuter les vœux et propositions émanant de leurs membres, et qui concerne le commerce et l'industrie, et d'en instruire le ministre du commerce ; elles sont chargées d'étudier les projets de loi, qui intéressent le commerce, avant que le gouvernement ne les présente au pouvoir législatif ; elles sont invitées à faire connaître leur opinion sur la création d'institutions publiques tendant au développement du commerce et de l'industrie ; elles recueillent tous les renseignements nécessaires à la statistique industrielle et commerciale.

Elles ont en outre un grand nombre d'attributions d'un intérêt moins général. Elles sont chargées d'enregistrer les marques et les échantillons des produits de l'industrie, de conserver les renseignements relatifs aux sociétés et aux entreprises industrielles, commerciales et financières, de tenir les registres d'inscription des personnes qui concourent à l'élection des membres de la Chambre. Elles prennent part à l'examen et concourent à la nomination des courtiers en marchandises et des agents de change, à la nomination des conseillers de la Bourse et des juges des tribunaux de commerce. Elles doivent adresser tous les ans au ministre du commerce un rapport sommaire sur la situation du commerce et de l'industrie dans leur district et tous les cinq ans un rapport statistique détaillé. La loi autrichienne mentionne également que les Chambres de Commerce et d'industrie ont qualité pour délivrer des certificats sur l'existence d'usages locaux intéressant le commerce. Elle autorise en outre expressément ces Chambres à se constituer en tribunaux d'arbitrage et à rendre des décisions sur des différends commerciaux, qui leur sont soumis par les parties, en observant certaines prescriptions spéciales.

On remarquera surtout que les Chambres de Commerce ont qualité pour élire un certain nombre de députés au Reichsrath. Elles en désignent vingt-et-un pour les représenter. En outre, elles concourent avec d'autres électeurs à l'élection de dix-neuf députés (1).

(1) Villey, Législation électorale comparée. p. 35

Quand leurs recettes ne sont pas suffisantes pour couvrir les dépenses portées au budget et approuvées par le ministre du Commerce, les Chambres de Commerce et d'Industrie autrichiennes peuvent imposer directement les électeurs du district, qui sont industriels, commerçants ou entrepreneurs de mines.

Notons que ces Chambres peuvent avoir une caisse pour la pension de leurs employés.

Elles peuvent être dissoutes par un arrêté du ministre du Commerce.

Hongrie. — La législation hongroise sur les Chambres de Commerce et d'industrie diffère peu de la législation autrichienne.

La différence la plus remarquable est que les Chambres hongroises n'envoient pas de députés au Parlement.

On retrouve dans ces Chambres la division en section commerciale et section industrielle.

Mais il importe de noter que chaque section doit comprendre un nombre égal de « membres de l'intérieur » et « membres de l'extérieur ». On appelle membres de l'intérieur ceux qui ont leur domicile dans la ville où la Chambre est établie, et membres de l'extérieur ceux qui ont leur domicile sur le territoire des sous-districts qui les élisent.

La durée du mandat n'est pas la même dans les deux royaumes. Tandis que les membres des Chambres autrichiennes sont élus pour six ans, les membres des Chambres hongroises restent en fonction pendant cinq ans seulement.

Roumanie. — La loi roumaine du 7 mai 1886 (1) a convié le gouvernement à créer des Chambres de Commerce dans les principales villes et l'a autorisé à en organiser dans toute localité sur la demande des commerçants et des industriels. Ces Chambres sont sous la dépendance du ministre du commerce ; elles doivent être composées de quinze à trente-cinq membres, élus au scrutin secret, et à la majorité absolue des voix exprimées. Sont électeurs tous les commerçants et industriels, qui paient une patente de quatrième classe au moins, et qui jouissent de leurs droits civils et politiques. Sont éligibles tous les commerçants et industriels qui exercent ou qui ont exercé un commerce ou une industrie quelconque. L'élu doit avoir vingt-cinq ans et jouir de ses droits civils et politiques. Les membres sont élus pour trois ans. Ils sont rééligibles.

Les Chambres de Commerce sont administrées par leurs bureaux, composés d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire élus pour trois ans à la majorité des voix. Le ministre du commerce peut envoyer un délégué pour prendre part aux séances et aux discussions.

Les Chambres de Commerce sont tenues de donner des informations au ministre du Commerce sur toutes les questions relatives à l'industrie et au commerce. Le ministre doit les consulter sur les réformes à introduire dans la législation commerciale, sur l'administration des Bourses, sur le ser-

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1897, p. 678.

vice des agents de change, sur les projets de conventions commerciales et sur toutes autres questions concernant le commerce et l'industrie. Les Chambres de Commerce administrent les Bourses de Commerce et sont chargées de la statistique commerciale. Chaque année elles doivent présenter au ministre du Commerce un rapport général du mouvement commercial et industriel, lequel doit être public.

Les Chambres roumaines organisent des congrès.

Bulgarie. — La loi bulgare sur les Chambre de Commerce est plus récente encore. Elle a été promulguée par décret du 20 décembre 1894 (1^{er} janvier 1895) et publiée au journal officiel du 27 janvier 1895 (8 février 1895) (1).

En vertu de cette loi les Chambres de Commerce sont établies dans les villes les plus importantes, soit par l'initiative gouvernementale, soit par celle des commerçants et industriels. Un décret fixe leur circonscription et le nombre de leurs membres élus qui peut varier de seize à trente-deux.

Les membres actifs sont élus par tous les commerçants et industriels de la circonscription, jouissant de leurs droits civils et politiques, et payant un chiffre de patente, qui est déterminé par un décret, pris en conseil des ministres. En outre des membres actifs, les Chambres peuvent avoir des membres correspondants, nommés par elles-mêmes

(1) Annuaire de législation étrangère. 1895, p. 84.

et choisis parmi les industriels et commerçants notables. Ces membres correspondants peuvent assister aux séances et prendre part aux délibérations, mais seulement avec voix consultative.

Les membres actifs des Chambres sont élus pour quatre ans. Les Chambres sont renouvelables par moitié tous les deux ans.

Les attributions des Chambres de Commerce bulgares sont celles qui peuvent appartenir à des Chambres consultatives. Elles ont pour mission de faire connaître, soit de leur propre initiative, soit sur la demande du gouvernement, leur avis sur les objets intéressant le commerce et l'industrie de leur circonscription, sur les projets de loi intéressant le commerce et l'industrie, sur les tarifs de douane et d'octroi, sur les tarifs de chemins de fer, etc.

Il importe de remarquer seulement que la loi prévoit que ces Chambres peuvent fonctionner comme arbitre sur la demande des parties dans les différends entre commerçants ou industriels.

Turquie. — Depuis 1881, Constantinople a une Chambre de Commerce qui a été instituée par iradé impérial.

Cette Chambre pourvoit à ses dépenses par des cotisations annuelles de tous les négociants, mais elle est officielle par ses statuts.

Elle se compose de vingt-quatre membres.

Elle a le droit de faire au gouvernement toute proposition tendant à la confection de lois commer-

ciales et de prendre l'initiative des mesures jugées utiles pour le développement du commerce (1).

SECTION II

DES LÉGISLATIONS QUI RECONNAISSENT UNE CERTAINE ACTIVITÉ
AUX CHAMBRES DE COMMERCE, TOUT EN LES RATTACHANT ENCORE
A L'ADMINISTRATION.

Dans les pays d'Europe, où le commerce et l'industrie sont particulièrement prospères, les Chambres de Commerce ont cessé d'être des corps purement consultatifs. Elles ont obtenu des droits : le droit de posséder, celui de contracter, celui d'estimer en justice, celui notamment d'administrer des établissements à l'usage du commerce, lesquels lui assurent une existence propre, la qualité de personne morale, un patrimoine et par conséquent une certaine liberté, une certaine indépendance, car l'on peut dire que la propriété est une forme de la liberté.

Sans doute cette indépendance demeure amoindrie par les restrictions, que les lois imposent à l'activité des Chambres de Commerce, et aussi par le contrôle qu'elles réservent au pouvoir central. Les Chambres de Commerce ne jouissent pas de la liberté, qui appartient en vertu des lois politiques et civiles aux personnes physiques, aux citoyens :

(1) Léon Say et Joseph Chailley. *Nouveau Dictionnaire d'Economie politique*. V^e Chambres de Commerce.

elles forment des établissements publics sous la tutelle de l'Etat. Cependant nous remarquerons, que non seulement des droits leur ont été reconnus, mais encore que ces droits tendent à se développer et que, par le fait même, leur liberté tend à croître. Celle-ci se développe en outre, parce que la tutelle de l'Etat devient de jour en jour moins étroite.

Ajoutons que l'indépendance des Chambres de Commerce est encore accrue par les lois, qui étendent le droit de suffrage aux élections des Chambres de Commerce, qui restreignent l'ingérence du pouvoir central dans ces élections ou dans les délibérations, qui autorisent l'initiative des Chambres de Commerce, leurs pétitions, leurs avis, etc.

Nous savons déjà que la législation française, au cours du XIX^e siècle a, par des décisions diverses, autorisé le développement toujours plus large de l'activité des Chambres de Commerce, sous le contrôle de l'Etat ; limité ce contrôle, posé le principe de l'élection des membres des Chambres, puis étendu le droit de suffrage. Nous allons essayer d'établir que les nations commerçantes qui font concurrence à la France, les pays germaniques ou latins, ont généralement aussi compris la nécessité d'accorder une indépendance toujours plus grande aux Chambres de Commerce.

Prusse. — Il existe dans certains centres de la monarchie prussienne d'anciennes guildes marchandes, dont le législateur a rendu l'entrée facul-

tative. Mais on convient généralement que ces vieilles organisations ont fait des efforts trop souvent infructueux pour se rajeunir, qu'elles conviennent mal au négoce tel qu'il est, surtout tel qu'il sera si ses progrès continuent. Elles entretiennent dans la représentation du commerce un esprit d'exclusion, que ne cache pas la plus notable des corporations, celle de Berlin. En conséquence, le gouvernement s'est efforcé de faciliter la création, à côté de ces organisations, de corps plus jeunes. Il a cherché à créer des Chambres de Commerce et à favoriser leur développement ; et a proposé et obtenu le vote de lois sur l'organisation de ces Chambres en 1848, 1870 et 1896.

La loi du 24 février 1870 (1) avait soumis l'établissement de Chambres de Commerce à l'approbation ministérielle, tandis qu'auparavant l'approbation royale était nécessaire.

Elle accordait le droit de vote aux commerçants inscrits sur les registres du commerce. Le *Handelsregister* est tenu par l'administration. Il n'est pas fait pour les trafics et industries de minime importance, qu'excepte le code de commerce allemand ; de plus, comme nul n'est obligé de se faire inscrire, beaucoup omettent de requérir leur immatriculation. L'exigence relative au registre élimine donc une foule de commerçants modestes, et constituait une première restriction au droit de vote. En outre, la loi autorisait les Chambres à faire elles-mêmes

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1872, p. 271.

des règlements plus restrictifs encore, à réserver le droit de vote aux commerçants inscrits au rôle des patentes dans une certaine classe ou pour une certaine cote. Cette disposition tendait à éviter que ces Chambres ne tombent sous la domination des très petits commerçants et restreignait encore le droit de vote.

En vertu de la même loi, on peut être élu membre d'une Chambre, si l'on est âgé de vingt-cinq ans révolus, et si l'on a son domicile habituel dans le ressort du siège de cette Chambre. On exige, en outre, l'inscription sur le registre des commerçants, ou la participation à l'exploitation d'une mine, soit comme propriétaire, soit comme représentant ou faisant partie de la présidence d'une entreprise de ce genre. Ne sont pas éligibles les personnes qui sont déclarées en état de faillite, celles qui ont suspendu leurs paiements ou qui ont perdu leurs droits civils honorifiques.

Les fonctions des membres des Chambres de Commerce durent pendant trois ans.

Le gouvernement règle la perception des contributions. Son approbation est nécessaire, lorsqu'une Chambre veut percevoir plus de dix pour cent de l'impôt commercial. Le règlement des dépenses, la tenue de la caisse et la comptabilité incombent uniquement à chaque chambre, mais les comptes et le budget doivent être approuvés par le ministre.

D'après la même loi de 1870, les Chambres doivent adresser tous les ans, et au plus tard à la fin du mois de juin, un rapport au ministre du com-

merce sur la situation et la marche des affaires commerciales dans le cours de l'année précédente. Il leur est également permis dans d'autres cas d'adresser directement leurs rapports à l'administration centrale. Elles nomment dans les villes où elles siègent, les courtiers de commerce, sauf approbation de la Régence. Elles ont la surveillance des bourses et autres lieux publics ouverts pour les relations commerciales.

Quoique le droit de dissolution des Chambres de Commerce par le gouvernement n'ait été écrit expressément ni dans la loi de 1848 ni dans celle de 1870, il y avait peu de doute que le pouvoir central pût l'exercer, et effectivement l'Etat en usait.

La loi du 19 août 1897 a introduit certaines modifications dans un sens libéral. Nous devons indiquer les réformes les plus intéressantes.

Les Chambres ont acquis, grâce à cette loi, la qualité de personnes morales. Elles peuvent être chargées de la surveillance de tous les établissements publics affectés à l'usage du commerce.

Le droit de dissolution, qui appartient au gouvernement, a été restreint en vue de ne pas détruire l'indépendance des Chambres et de ne pas compromettre la bonne gestion de leurs établissements. En effet le législateur amoindrit le premier danger en exigeant pour toute dissolution une décision du ministère entier ; le ministre du commerce ne peut donc pas, par sa seule volonté, supprimer une Chambre qui lui résiste. Et afin d'assurer la gestion des établissements à l'usage du commerce, créés

par la Chambre dissoute, la loi prescrit que des élections nouvelles aient lieu dans le délai de trois mois, et que des mesures provisoires soient prises par le ministre pour assurer la marche des affaires.

Bavière. — L'ordonnance du 20 décembre 1868, qui régissait les Chambres de Commerce bavaoises a été modifiée par l'ordonnance du 25 octobre 1889 (1). Ce dernier texte augmente les attributions des Chambres de Commerce et étend le droit de suffrage.

La défense et la représentation des intérêts du commerce, de l'industrie et des métiers, dit l'article premier, sont confiés aux Chambres de Commerce et d'industrie. Dans les cantons et dans les localités où cela sera jugé utile, il pourra être créé un comité sur la demande des intéressés, et avec l'autorisation du ministère de l'intérieur, section de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

Chaque Chambre se subdivise en deux sections : l'une pour le commerce et l'industrie, l'autre pour les métiers. Les membres des Chambres sont élus pour six ans, et indéfiniment rééligibles.

La liste des électeurs, pour la section du commerce et de l'industrie, comprend toutes les personnes, qui exercent d'une manière indépendante une industrie au siège de la Chambre, et qui sont inscrites sur le registre du Commerce en qualité de propriétaires ou de co-propriétaires d'une raison

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1890, p. 266.

commerciale, ainsi que les membres de direction des entreprises dépendant soit d'une société anonyme, soit d'une association inscrite, ayant son siège au siège de la Chambre, pourvu que ces membres y résident. Les membres de la section des métiers sont élus par toutes les personnes non comprises sur la liste précédente, qui exercent, au siège de la Chambre et d'une manière indépendante, une industrie soumise à la patente, et qui sont imposées de ce chef à cinq marks au moins, dans les villes de quatre mille à vingt mille habitants, et à trois marks au moins, dans les localités ayant un chiffre de population inférieure.

Sont éligibles toutes les personnes du sexe masculin, demeurant dans l'arrondissement, âgées de plus de trente ans, possédant depuis au moins trois ans ou ayant possédé antérieurement pendant trois ans au moins l'électorat.

L'élection a lieu au suffrage direct. Les circonscriptions peuvent être partagées en sections, ayant chacune à élire un nombre de représentants déterminé.

L'administration est représentée auprès de chaque Chambre par un commissaire royal.

Les Chambres de Commerce et d'Industrie ont pour attributions, d'après l'art. 2 : « 1^o de donner des avis aux autorités publiques sur toutes les questions qui intéressent le commerce, l'industrie ou les métiers ; 2^o de veiller sur les intérêts du commerce, de l'industrie et des métiers dans leur circonscription, de prendre des mesures à ce sujet et d'adres-

» ser au besoin des réclamations à l'autorité compétente ; 3^e de remplir les fonctions, qui leur sont confiées par les lois, ordonnances et règlements (on peut avec leur agrément leur confier la direction ou la surveillance des institutions et des établissements créés dans l'intérêt du commerce, de l'industrie et des métiers) ; 4^e de présenter chaque année, au plus tard au mois de mai, au ministre de l'intérieur, un rapport sur la situation et les besoins du commerce, de l'industrie et des métiers dans leur circonscription ; 5^e d'entretenir des rapports avec les comités cantonaux de leur circonscription et de les consulter sur toutes les questions importantes, notamment pour la rédaction du rapport annuel, dont il vient d'être question. »

Le ministre de l'intérieur peut toujours, avec l'agrément du roi, dissoudre une Chambre et prescrire de nouvelles élections.

Les comités cantonaux exercent, chacun dans sa circonscription les attributions que possèdent les Chambres de Commerce. En principe, chaque comité, en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 2, se subdivise lui-même en deux sections. L'autorité administrative du canton désigne le commissaire qui doit assister aux séances.

Saxe. — Les Chambres de commerce du royaume de Saxe sont régies par la loi du 4 août 1900 (1), qui a modifié dans un sens libéral, celle du 13 juin 1868.

(1) *Annuaire de législation ét anglaise*, 1901, p. 215.

Chaque Chambre représente les intérêts généraux du commerce et de l'industrie de sa circonscription; elle recueille des renseignements, donne son avis et fait des rapports. Elles servent, comme conseils, d'experts au ministère de l'intérieur et en général aux autorités gouvernementales en matière de commerce et d'industrie. Elles sont chargées de l'administration de certaines institutions publiques, comme les bourses, les écoles commerciales, etc.

Bade. — Le régime des Chambres de Commerce du Grand-Duché de Bade a été également modifié, conformément à des tendances libérales très puissantes, par la loi du 27 avril 1886 (1), qui a abrogé certains articles de la loi du 11 décembre 1878 (2) et a introduit des dispositions nouvelles.

Nous ne croyons pas nécessaire d'analyser ces textes, qui ne créent pas des organisations particulièrement originales. L'organisation des Chambres de Commerce du Grand-Duché de Bade présente une grande analogie avec celle des Chambres du royaume de Saxe.

Wurtemberg. Brunswick. — Nous citons seulement pour mémoire les lois qui ont organisé des Chambres de Commerce dans le Wurtemberg et le Brunswick.

La loi du 4 juillet 1874 (3) règle l'organisation et

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1887, p. 187.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1879, p. 184.

(3) *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 209.

les attributions des Chambres de Commerce et d'industrie dans le Wurtemberg. Cette loi est calquée sur la loi prussienne du 24 février 1870.

Une loi du 19 mars 1890 (1) organise une Chambre de Commerce à Brunswick pour tout le Duché.

Allemagne. — Les Chambres de Commerce des différents pays de l'Allemagne se réunissent chaque année en une diète, afin de discuter les questions qui intéressent le commerce et l'industrie dans l'Empire, et notamment les projets de loi. On comprend aisément de quelle autorité jouissent les délégués des Chambres de Commerce, venus de tous les points de l'Empire et réunis en une sorte de parlement du commerce et de l'industrie. Le pouvoir exécutif est obligé de compter avec cette nouvelle forme de la représentation nationale ; et la réunion de ces diètes est particulièrement propre à augmenter le prestige des Chambres de Commerce et à assurer leur indépendance.

Nous devons en outre mentionner les efforts faits par les Chambres de Commerce allemandes et par le gouvernement allemand pour développer les Chambres de Commerce allemandes à l'étranger. Nombreux sont les vœux émis par les chambres métropolitaines, en vue de fonder de semblables organisations. Maintes fois les diètes se sont prononcées dans le même sens. La question a été souvent portée à la tribune du Reichstag. En 1897, un partisan des Chambres de Commerce à l'étranger

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1891, p. 308.

exposait à cette tribune et en termes remarquables l'utilité que présentent ces corps : « Des Chambres de Commerce à l'étranger sont utiles pour maintenir le germanisme des Allemands émigrés. Elles pourraient en particulier favoriser les écoles allemandes à l'étranger, ce qui est important pour nous. Les Chambres de commerce doivent être un complément des consulats, car nous ne pouvons être ni rester sans consuls. Les consuls seraient mieux renseignés, s'il y avait à l'étranger des Chambres allemandes. Naturellement les consuls doivent s'occuper des Chambres de Commerce.... Les Chambres de Commerce seraient aussi une juridiction utile pour aider le commerçant allemand dans les contestations avec les particuliers, les douanes, etc. à l'étranger. Vous auriez alors un bon endroit pour préparer des fonctionnaires consulaires. Un secrétaire de ces Chambres de Commerce pourrait acquérir l'expérience nécessaire pour pouvoir être employé avec grand avantage dans les Consulats. Puis les comptes rendus de ces Chambres doivent être étudiés dans un bureau central... »

Italie. — La réorganisation des Chambres de Commerce italiennes date de 1882.

Leurs circonscriptions sont d'étendue très variable ; quelques-unes comprennent toute une province dans leur juridiction.

Le système électoral a été souvent controversé. Le régime censitaire des patentes a été abaissé par mesure libérale.

Les attributions de ces Chambres sont à peu près les mêmes que celles de nos Chambres de Commerce. On remarquera seulement que la loi les autorise expressément à servir d'arbitres dans les différends intéressant le commerce et l'industrie.

Elles font face à leurs dépenses, d'abord par les revenus du patrimoine qu'elles possèdent et qu'elles gèrent à titre de personne civile, et en outre par divers impôts : par un impôt sur tous les commerçants, proportionnel à leurs opérations, par une surtaxe sur les revenus de la richesse mobilière, par des droits sur les assurances maritimes, la police de chargement, le fret, etc. Ces sources de revenus ne s'appliquent pas à toutes les Chambres indistinctement, ce sont là des taxes spéciales qui leur sont attribuées selon les dispositions locales de leur situation respective.

Portugal. — Un décret du 10 février 1894 (1) a créé une Chambre de Commerce à Lisbonne et autorisé le gouvernement à créer des Chambres de Commerce dans les localités où le commerce et le nombre des commerçants le comportent.

Un décret du 9 mars 1894 a approuvé le règlement de la Chambre de Lisbonne, qui peut être considéré comme un règlement type.

Cette Chambre se compose de membres commerçants ou industriels en nombre illimité, admis par le Conseil de direction.

Le Conseil de direction, composé de dix-huit con-

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1895, p. 456.

seillers, est élu par les membres de la Chambre et renouvelé par tiers tous les ans.

La Chambre se divise en trois sections : 1^o section pour le commerce en gros et la navigation ; 2^o section pour le commerce de détail ; 3^o section pour l'industrie.

Elle a pour mission : 1^o de représenter les intérêts du commerce et de l'industrie auprès du gouvernement ; 2^o comme déléguée des commerçants et des industriels, d'exercer les attributions qui lui sont confiées par les lois, décrets et règlements, et d'administrer les établissements créés dans l'intérêt du commerce, de l'industrie et de la navigation.

Elle est subordonnée au ministre des travaux publics, du commerce et de l'industrie.

Le gouvernement pourra dissoudre le conseil de direction, s'il s'écarte du but de l'institution, s'il n'observe pas rigoureusement le règlement, ou s'il ne fournit pas au gouvernement les renseignements qui lui sont demandés sur les objets de la compétence de la Chambre.

Espagne. — Des corps représentant les intérêts du commerce, de l'industrie et de la navigation existent depuis fort longtemps en Espagne.

Des consulats se constituèrent pendant le Moyen-Age dans les villes maritimes et prirent des formes diverses suivant les besoins des places où ils s'établissaient. Le premier fut établi à Valence sous Pierre III, en 1283. C'est sous Pierre IV, en 1343, que Majorque eût le sien. Aux siècles suivants,

d'autres se constituèrent à Barcelone, à Burgos, à Bilbao et dans d'autres villes importantes. Les attributions de ces consulats s'élargirent avec le temps. Certaines attributions étaient judiciaires : les consulats connaissaient des litiges relatifs aux naufrages, aux avaries et autres affaires commerciales, pour lesquelles il était nécessaire d'avoir une magistrature spéciale.

A partir du décret du 6 décembre 1868, qui déféra les litiges commerciaux à la magistrature ordinaire, les consulats conservèrent seulement le caractère d'institutions administratives subordonnées au Conseil supérieur du Commerce.

Avant cette époque, d'autres attributions leur avaient été enlevées. Celles-ci furent confiées à des institutions plus particulièrement appelées par le gouvernement à s'occuper des intérêts du commerce. Ainsi s'explique la fondation des Chambres de Commerce; la première fut celle de Barcelone, créée en 1758. Elle fut composée de trois membres du consulat, de quelques propriétaires fonciers et de quelques marchands. L'intendant de Catalogne en était le président.

Le décret du 14 décembre 1859, modifié par celui du 7 juillet 1871, réorganisa ces Chambres. Ce sont, depuis lors, des Chambres consultatives provinciales. Elles se réunissent ordinairement tous les six mois, sauf le cas de convocations extraordinaires.

Elles comptent des membres élus et validés par le surintendant de la province : propriétaires fonciers et commerçants, et des membres de droit : un

membre de la commission permanente du conseil provincial, le directeur technique forestier, le directeur ou président de la société agricole, etc. — Elles se composent de sections multiples : 1^o l'agriculture ; 2^o l'élevage du bétail ; 3^o les forêts ; 4^o l'industrie ; 5^o le commerce ; 6^o les affaires générales. Il est surtout de leur devoir d'étudier les questions concernant le commerce et l'industrie dans la province et d'adresser annuellement, à cet effet, un rapport au ministre de l'économie nationale, au surintendant de la province, au conseil provincial et aux autorités municipales, et de répondre aux demandes qui leur sont faites par ces autorités.

Depuis le décret du 12 avril 1886 (1), il existe des organisations locales, qui ressemblent plus aux Chambres de Commerce françaises, qui ne sont pas exclusivement consultatives, mais ont acquis de plus une plus grande indépendance et ont le droit de posséder et de contracter. Ces Chambres peuvent se former dans les villes désignées par le ministre des travaux publics. — Les membres de ces Chambres ne sont pas élus, mais donnent volontairement leur adhésion. Peuvent être agréés : les commerçants, industriels ou armateurs, qui ont exercé depuis cinq ans au moins, qui paient depuis cinq ans aussi la contribution directe à l'État pour quelque-une de ces professions, et qui acceptent de contribuer au soutien de la Chambre, moyennant une quote-part déterminée par le règlement.

(1) *Journal des Chambres de Commerce*, 1886, p. 210.

Tous les membres de chaque Chambre forment une assemblée générale, mais celle-ci peut-être divisée en sections commerciale, industrielle et de navigation, pourvu que chacune d'elles puisse compter sur douze membres de la même profession. Le décret du 12 avril 1888 énumère les attributions de ces Chambres de Commerce. Les plus intéressantes consistent à administrer des établissements à l'usage du commerce et à jouer le rôle de tribunal arbitral. En effet, les Chambres peuvent être arbitres entre commerçants, industriels ou armateurs, entre les fabricants et les ouvriers. En outre, il importe de noter que le même décret donne qualité aux Chambres de Commerce pour poursuivre devant les tribunaux les auteurs des délits commis au préjudice des intérêts communs du commerce, de l'industrie et de la navigation. Remarquons encore que la Chambre peut nommer des inspecteurs, les charger de veiller à la police industrielle et commerciale et de faire part aux autorités des abus et fraudes, qui peuvent se commettre au préjudice du commerce honnête, des fabricants et des ouvriers.

Les dispositions du décret du 12 avril 1888 sont particulièrement libérales. Elles facilitent l'organisation de Chambres indépendantes, qui sont ouvertes à tous les commerçants, dont les membres ne sont pas élus, dont l'entrée ne suppose pas une approbation ministérielle, qui ne sont pas astreintes à soumettre leurs budgets et leurs comptes au pouvoir central, et dont les actes et les délibérations ne sont

pas soumises à l'autorisation du gouvernement. Ces institutions se rapprochent des Chambres de Commerce libres dont nous allons étudier l'organisation et le développement dans les pays les plus commerçants.

SECTION III

DES LÉGISLATIONS QUI RESPECTENT L'AUTONOMIE ET LA LIBRE EXPANSION DES CHAMBRES DE COMMERCE

Nous arrivons à une organisation des Chambres de Commerce plus particulièrement libérale, et qui, comme on le constatera, se rencontre dans les pays les plus progressistes. Les Chambres de Commerce libres se développent en effet dans les nations où le commerce et l'industrie ont atteint la plus grande prospérité économique et où se manifeste le plus de tendances démocratiques.

Angleterre. — Des sociétés libres se partagent en Angleterre les attributions des Chambres de Commerce françaises : entreprises de services publics, administration des établissements à l'usage du commerce, représentation des intérêts commerciaux de chaque région auprès des pouvoirs publics, etc.

Des sociétés privées, qui ont été réglementées par l'Etat, dont les statuts ont été approuvés par celui-ci lors de leur fondation, mais qui ne demeurent pas soumises à son contrôle, assurent dans les grands ports le fonctionnement des services, dont

les Chambres de Commerce françaises se sont chargées. Ainsi le port de Liverpool s'est développé grâce à la société privée de *Mersey Docks and Harbour board*. Les pouvoirs du « board » avaient été déterminés en 1838 par un acte du Parlement, mais à cette réglementation s'est bornée l'intervention de l'Etat. Le « board » est composé de vingt-huit membres renouvelés par quart chaque année à l'élection. Pour être électeur il faut payer 250 fr. de taxes et être anglais. Pour être éligible, il faut payer 500 fr. de taxes. Cette société ainsi constituée a l'entière direction de tous les travaux qui s'exécutent chaque année à l'embouchure de la Mersey. Elle alimente sa caisse à l'aide de droits de tonnage, de jauge, de dock, de droits d'usage de l'outillage, etc.

D'autres sociétés privées, qui méritent plus particulièrement le nom de Chambres de Commerce, se constituent dans tous les centres de quelque importance, en vue d'étudier les questions commerciales et industrielles, et de défendre les intérêts régionaux ou nationaux par des pétitions, par une action politique, etc... Ces organisations ont été créées depuis une cinquantaine d'années. Elles ne sont pas soumises à la surveillance du gouvernement et ne sont astreintes à d'autres prescriptions légales qu'à celles qui concernent les associations en général. L'établissement d'une Chambre doit être approuvé par le bureau du commerce, à l'examen duquel on soumet les statuts. Le nombre des membres est illimité ; un certain nombre de per-

sonnes étrangères au commerce comptent même parmi les membres honoraires. Les fonds destinés aux dépenses proviennent des cotisations des commerçants qui varient de dix schellings à trois livres sterling, et aussi de subventions des pouvoirs publics.

Les Chambres de Commerce anglaises ont à leur tête « l'Association générale des Chambres de Commerce du Royaume-Uni », dont le siège est à Londres, et dont le rôle consiste à centraliser leurs travaux et leurs efforts. Cette Association jouit d'une puissance considérable et d'une autorité d'autant moins contestée que les membres des Chambres de Commerce sont en raison de la constitution de ces corps entièrement indépendants vis-à-vis des pouvoirs publics.

Son action auprès du gouvernement est efficace. Elle présente des pétitions dans l'intérêt du commerce et de l'industrie, prend l'initiative de projets de loi et s'oppose aux mesures qu'elle juge contraires à la prospérité des affaires.

Elle organise des réunions, auxquelles assistent les délégués de chaque Chambre adhérente. Des réunions annuelles sont tenues au mois de février; des réunions extraordinaires peuvent avoir lieu.

On y discute les questions qui intéressent l'industrie, le commerce et la navigation. Chaque Chambre, faisant partie de l'Association, doit communiquer les questions sur lesquelles elle désire qu'une décision soit prise; elle adresse en même temps les renseignements et les indications, pou-

vant en faciliter la solution. Dans ces réunions, chaque Chambre dispose d'une, deux ou trois voix, suivant le nombre de ses membres.

L'Association a un bureau à Londres, avec un représentant permanent. Ce représentant a pour mission d'informer les différentes Chambres des questions qui les concernent, afin de faciliter leurs rapports avec le gouvernement, et est en général chargé de diriger et de conduire à bonne fin les affaires de l'Association.

Les décisions du bureau de la présidence sont valables lorsqu'elles sont prises par trois de ses membres au moins. Ce bureau fait un rapport annuel et soumet ses comptes à deux censeurs.

Les recettes de l'Association proviennent principalement de cotisations versées par les diverses Chambres adhérentes et de subventions de l'Etat. Les sommes provenant des contributions de ces Chambres, ainsi que toutes autres recettes sont déposées dans une banque. L'Association n'effectue ses paiements que par le moyen d'ordres émanant du président et de chèques souscrits par le trésorier.

Mentionnons que le local de l'Association est choisi dans le voisinage du Parlement, afin qu'il soit possible à chaque membre de s'y rendre pour avoir communication de ce qui peut intéresser chaque Chambre.

Les statuts de cette Association, comme ceux de toutes les associations, peuvent être modifiés en vertu d'une décision privée, conformément à la loi de 1862 sur les sociétés.

Etats-Unis. — De même qu'en Angleterre, les Chambres de Commerce des Etats-Unis sont de puissantes corporations libres.

Les statuts de la Chambre de New-York peuvent servir de type. Nous allons les analyser très brièvement ici.

Cette Association a été fondée en 1768, et elle a toujours été prospère.

Pour devenir membre de la Chambre de New-York, il faut être négociant dans l'Etat ou dans l'un des Etats limitrophes. Le comité exécutif de la Chambre prononce en dernier ressort sur l'admission des membres nouveaux. Ce comité est composé de dix personnes élues tous les ans en mai ; le président, le vice-président et le secrétaire de la Chambre en font partie de droit.

La Chambre de Commerce de New-York se propose d'étudier toutes les questions intéressant le commerce et l'industrie ; elle discute les projets de loi et s'efforce, comme les Chambres anglaises de provoquer, grâce parfois à une agitation politique, le vote de lois et de règlements pouvant contribuer au développement économique de l'Etat ; elle résout les questions importantes que les négociants lui soumettent.

Belgique. — Jusqu'en 1875, la Belgique a possédé des Chambres de Commerce consultatives instituées par l'État et soumises au contrôle du pouvoir central.

Un décret royal fixait le nombre des membres de

la Chambre de Commerce et délimitait sa circonscription.

Les membres étaient nommés par un décret royal sur l'avis de la Chambre elle-même et de la députation permanente du Conseil provincial, qui présentaient une liste de candidats en nombre double. Ils se renouvelaient annuellement par tiers.

Les attributions de ces Chambres consistaient à fournir au gouvernement des renseignements sur la situation du commerce et de l'industrie et à donner des avis sur toutes les mesures à prendre pour le développement de la prospérité commerciale.

Les dépenses se répartissaient sur le budget de la commune, de la province et de l'Etat.

L'institution de ces chambres fût vivement critiquée. Un courant d'opinion se manifesta contre ces organisations, de vives critiques se produisirent qui devaient amener leur suppression. Il importe de connaître dans quelles conditions et pour quels motifs cette conception étatiste de Chambres de Commerce a été si vivement attaquée puis écartée.

Au mois de décembre 1874, le gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre des représentants un projet de loi tendant à la suppression des Chambres de Commerce belges. Ce projet était l'œuvre d'une commission instituée par arrêté ministériel du 28 janvier 1871.

Le ministre déclarait dans l'exposé des motifs que ces Chambres avaient rendu des services, mais que le gouvernement n'en avait plus besoin; que s'il désirait des conseils, il saurait bien en trouver.

Voici le passage : « Mais est-ce à dire que, en l'absence de ces corps consultatifs, le gouvernement eut manqué des conseils et des renseignements, que les circonstances lui rendaient nécessaires ? Le soutenir, ce serait méconnaître la vitalité du commerce et de l'industrie dans notre pays ; ce serait mettre en doute l'intelligence des hommes, qui s'adonnent à ces branches importantes de l'activité nationale... »

Le 10 février 1875 le rapport de la commission (ou de la section) fut présenté (1).

La majorité de la section centrale motivait ainsi son adhésion au projet de loi : « En admettant même que les Chambres de Commerce n'aient pas été dans le pays sans utilité, elles le sont aujourd'hui ; n'étant pas nommées par les commerçants et les industriels, elles ne représentent ni le commerce ni l'industrie ; leurs décisions ne reflètent guère que l'opinion de leurs membres ; elles constituent des corps partiels, n'agissant ni en vue du bien-être général, ni dans l'intérêt des industries qu'elles devraient protéger ; fréquemment elles ont pris une couleur politique ; leurs rapports annuels, confiés à la rédaction de secrétaires qui souvent n'appartiennent pas même au commerce, laissent beaucoup à désirer ; leurs avis ne sont pas suivis, et du reste la réforme proposée est recommandée par les principes d'une saine décentralisation. »

A ces considérations, la majorité de la section centrale ajoutait celle-ci :

(1) Block, *Dictionnaire de l'Administration française*.

« Les intérêts du commerce et de l'industrie sont aussi variés que nombreux. Il est juste de les laisser se manifester librement, au lieu de leur imposer les organes de corps privilégiés, revêtus d'un cachet officiel, et dans lesquels plusieurs branches de l'industrie et du commerce ne comptent aucun représentant. On comprend l'existence de ces corps dans les pays, où n'existent ni le droit d'association, ni le droit de pétition. On ne le comprend pas sous notre régime constitutionnel.

» L'ensemble du projet a été voté par quatre voix contre deux. Mais dans les sections, dix-sept membres l'ont adopté contre trois et deux abstentions. C'est assez dire que l'institution des Chambres de Commerce est dès à présent condamnée. »

Les Chambres ont en effet été supprimées par la loi belge du 19 juin 1875. Le législateur affirmait que l'expérience condamnait le système des Chambres de Commerce, instituées et contrôlées par l'État. Il se prononçait en faveur des Chambres libres.

En fait, de nombreuses associations libres prirent rapidement la place des Chambres supprimées. Elles se sont fondées sur le modèle des Chambres anglaises. En outre, les plus importantes d'entre elles ont créé, sans doute en s'inspirant de l'exemple de la grande Association anglaise, une Fédération, qui tient des réunions à Bruxelles plusieurs fois par an.

Suisse. — Multiples sont en Suisse les corps, qui

représentent les intérêts du commerce et de l'industrie. Il importe de montrer comment dans ce pays de liberté des organisations indépendantes se sont constituées pour satisfaire aux besoins nouveaux du Commerce à côté des Chambres officielles.

La République fédérale Suisse n'a pas de Chambres de Commerce proprement dites, mais quelques cantons possèdent des institutions officielles, qui correspondent à des Chambres de Commerce.

Par exemple on peut citer la commission du canton de Zurich. Elle est composée de douze membres nommés par le conseil exécutif et divisée en trois sections : 1^{re} section relative au commerce ; 2^e section relative à l'industrie ; 3^e section relative aux métiers. Ses attributions sont celles de tous les comités consultatifs : surveiller la marche du commerce dans le canton et les institutions établies par l'État pour l'usage du commerce, fournir des renseignements ou donner des avis au gouvernement. On remarquera, en outre, qu'elle propose les nominations des membres du tribunal de commerce, et enfin émet des avis sur les litiges commerciaux.

Mais depuis quarante ans environ, des sociétés libres d'industrie et de commerçants se sont organisées dans les villes où l'industrie et le commerce sont actifs. Elles comprennent tous les commerçants qui donnent volontairement leur adhésion et consentent à verser la cotisation fixée par le règlement intérieur. Elles se proposent de fournir des renseignements commerciaux, d'étudier les conditions du développement de l'activité économique ;

quoiqu'il n'existe aucun lien entre ces sociétés et les autorités publiques, le gouvernement fédéral leur demande parfois des renseignements. Leur autorité et leur influence se développent grâce à l'existence d'un comité central, qui se propose surtout d'étudier les projets de loi et d'émettre des vœux.

L'étude des législations étrangères nous permet de concevoir une notion plus exacte des Chambres de Commerce.

Elle est moins intéressante en effet par la variété des organisations qu'elle présente : différences dans la composition et le mode de recrutement, les attributions, le contrôle des pouvoirs publics, etc., que par les tendances communes, qu'elle permet de noter entre les Chambres de Commerce des divers pays.

Il importe de retenir que dans tous les pays se manifeste cette tendance vers l'autonomie qui caractérise, nous l'avons vu précédemment, l'évolution des Chambres de Commerce en France. Cette tendance s'explique par les mêmes nécessités de fait, qui ont motivé la reconnaissance dans les diverses législations du droit de réunion, du droit d'association, du droit de pétition, etc. Des conditions économiques et industrielles nouvelles exigent que les corporations nées au Moyen-Age, se transforment. Les Chambres de Commerce qui, dans beaucoup de pays, sont les filles de ces corporations, appais-

sent comme des liens entre la société corporative et la société moderne, et leur histoire est celle du passage du droit corporatif des siècles disparus à un droit corporatif nouveau. Il est permis de croire et d'espérer que cette évolution particulièrement intéressante se poursuivra rapidement et que les Chambres de Commerce finiront par obtenir cette indépendance qu'elles réclament.

Dans l'étude juridique qui va suivre, des textes qui régissent les Chambres de Commerce en France, nous considérons la législation française comme transitoire. Le principal intérêt de cette étude sera de marquer ce trait particulièrement intéressant : le législateur français hésite entre deux conceptions, la conception étatiste, qui place les Chambres de Commerce sous le contrôle sévère de l'Etat, et la conception libérale qui les en affranchit. Cette seconde conception se développe ; elle est en voie de progrès.

TROISIÈME PARTIE

ETUDE

DE LA

LÉGISLATION FRANÇAISE ACTUELLE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

NATURE JURIDIQUE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Nous savons déjà que la législation française, et plus particulièrement la loi du 9 avril 1898 (1), le texte le plus récent en la matière, ne donne qu'une satisfaction imparfaite à cette tendance vers l'autonomie, qui caractérise toute l'évolution des Chambres de Commerce en France et à l'étranger.

Le législateur considère les Chambres de Commerce comme des *établissements publics* (2). Nous

(1) *J. Off.* du 19 avril 1898.

(2) Les Chambres de Commerce étant des corps constitués, leurs membres prennent rang dans les cérémonies publiques immédiatement après les membres des tribunaux de commerce. Le président de la Chambre vient immédiatement après celui du tribunal. (Loi du 9 avril 1898, art. 10, § 2).

allons déterminer les conséquences de cette conception et analyser en détail la loi du 9 avril 1898. L'art. I de la loi précise cette volonté du législateur et affirme la qualité des Chambres de Commerce de constituer des *établissements publics*.

En conséquence, ces Chambres ont la personnalité morale, elles sont douées d'une individualité propre, qui n'appartient pas à nombre de services publics, par exemple aux directions des ministères, aux régies financières, à la direction de l'enregistrement, à celle des douanes, etc. ; elles peuvent en principe contracter, ester en justice.

Mais les Chambres de Commerce parce qu'elles sont ainsi rangées dans la catégorie des *établissements publics*, ont une personnalité moins indépendante que les *établissements d'utilité publique* (1). En effet, ce qui distingue les *établissements publics* des

(1) Nous comparons le régime des Chambres de Commerce au régime des établissements d'utilité publique, et non pas à celui des associations, et nous réclamons pour elles le régime des établissements d'utilité publique, plutôt que celui des associations, pour plusieurs motifs. D'abord, il importe de conserver aux Chambres de Commerce le droit de recevoir des libéralités, que la loi du 1^{er} juillet 1901 ne reconnaît pas aux associations. En outre, il convient de considérer que le législateur, qui vota la loi du 1^{er} juillet 1901, ne songeait pas à organiser des corporations aussi importantes que les Chambres de Commerce, mais seulement des associations ayant un patrimoine assez minime, puisqu'il limitait à 500 francs, au maximum, la somme à verser pour le rachat des cotisations. Lorsque nous parlons d'une législation plus libérale, applicable aux Chambres de Commerce, nous pensons à une législation, qui se rapprocherait de la loi sur les syndicats, lesquels sont rangés dans la catégorie des établissements d'utilité publique.

établissements d'utilité publique, c'est ce fait que les *établissements publics* sont incorporés à l'administration publique, font partie intégrante de l'Etat.

Et c'est à dessein que le législateur a employé ce terme d'*établissements publics*, qui n'avait pas toujours eu auparavant le sens précis que nous lui donnons (1). Le rapport fait au Sénat en 1896 par M. Durand-Savoyat notait que l'art. 19 du décret du 3 septembre 1851, déclarait les Chambres de Commerce « *établissements d'utilité publique* », mais que, malgré les termes employés par ce décret, la jurisprudence les avait considérées comme des *établissements publics*. Il rapportait les considérants très précis de l'arrêt de la Cour de cassation, chambre des requêtes, du 28 octobre 1885 (2), affirmant qu'il importait peu que le décret du 3 septembre 1851 ait déclaré les Chambres de Commerce « *établissements d'utilité publique* », si, en leur donnant une organisation qui les rattachait de la façon la plus intime à l'organisation administrative de la France, il avait clairement manifesté son intention de constituer en elles de véritables *établissements publics*. Puis le rapporteur exposait très exactement la distinction existant entre ces deux catégories d'établissements. Enfin, il concluait en ces termes : « Il ne peut donc s'élever sur ce point aucune contestation. Les Chambres de Commerce

(1) Pierre Avril. *Les Origines de la distinction des Etablissements publics et des Etablissements d'utilité publique* (Paris, Rousseau, 1900).

(2) Cass. 28 oct. 1885. S. 1886. I. 436.

» doivent avoir le caractère *d'établissements publics*, et l'article 1^{er} l'indique expressément. »

Nous nous proposons de dégager les conséquences qui découlent de ce caractère juridique essentiel des Chambres de Commerce.

Adoptant une division classique, nous étudierons à propos des Chambres de Commerce :

I. Leur organisation, autrement dit les conditions d'existence et de fonctionnement de ces personnes morales ;

II. Leurs droits et leurs attributions ;

III. — Les actions que peut faire naître l'activité des Chambres de Commerce.

Mais nous constaterons que parfois le législateur s'est écarté des solutions qui semblaient découler de ce caractère d'établissement public, qu'il reconnaissait aux Chambres de Commerce, afin de donner satisfaction aux aspirations de ces Chambres. Et nous préciserons quelles réformes législatives pourraient être votées en vue de satisfaire plus complètement ces aspirations libérales.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DES CHAMBRES DE COMMERCE

La législation française ne reconnaît pas la qualité de personnes morales à toutes les associations, mais seulement aux associations qui se soumettent à certaines prescriptions. Elle a déterminé d'une façon particulièrement minutieuse les règles de l'organisation et du fonctionnement des établissements publics.

Afin de présenter avec netteté les conditions de la constitution et de l'activité des Chambres de Commerce, nous étudierons successivement :

- 1^o La création des Chambres de Commerce.
- 2^o Le recrutement des Chambres de Commerce.
- 3^o Les délibérations des Chambres de Commerce.

SECTION I

CRÉATION DES CHAMBRES DE COMMERCE

La dépendance des Chambres de Commerce à l'égard de l'Etat s'affirme par ce premier fait que les Chambres de Commerce sont instituées par *décret rendu en la forme des règlements d'administration publique* (art. 2. 1. du 9 avril 1898). On sait que ces

décrets sont rendus par le Chef de l'Etat après délibération en assemblée générale du Conseil d'Etat.

L'élaboration du décret qui organise une Chambre de Commerce suppose une procédure préalable. La loi décide en effet que ce décret est rendu sur la proposition du ministre du commerce. Elle prescrit que « l'avis du conseil municipal de la commune désignée pour être le siège de la nouvelle Chambre, celui du Conseil général et des Chambres de Commerce du département devront être préalablement demandés. »

Le décret, qui porte création d'une Chambre, fixe le nombre des membres dont elle doit se composer. Ce nombre, dit l'art. 3 de la loi, ne peut être inférieur à neuf ni excéder vingt et un, sauf à Paris, où il pourra s'élever jusqu'à trente-six. — Le projet de la commission du Sénat portait le nombre minimum de membres à douze. Ce nombre a été réduit à neuf sur la proposition de M. Séblin, pour ce motif qu'il serait peut-être difficile dans certains départements de trouver douze personnes pour former la Chambre (1). — On notera encore que la commission sénatoriale, puis le Sénat, ont rejeté une proposition tendant à admettre comme membres des Chambres de Commerce « en sus des membres ci-dessus indiqués, le maire ou un membre du Conseil municipal de la commune chef-lieu, et à Paris deux membres du Conseil général du département de la Seine, désignés par ces assemblées. » Certes, il est

(1) Sénat. Séance du 26 mars 1896. *J. Off.* du 27. Déb. parl. p. 1338.

des intérêts généraux, auxquels la commune peut être particulièrement intéressée et une action commune eût pu être grandement facilitée par l'existence d'un intermédiaire légal entre les représentants du commerce et de l'industrie et les représentants de la commune. Mais le rapporteur exposa que, en dehors des cas spéciaux « dans lesquels une entente entre les Chambres de Commerce et les représentants de la cité est trop utile et trop indispensable pour qu'elle ne découle pas de la force même des choses, il y aurait certains inconvénients à introduire dans les Chambres de Commerce un élément qui leur serait complètement étranger (1) ». L'indépendance des Chambres de Commerce eût été menacée.

A ces membres, dont le nombre est fixé par le décret d'institution, les Chambres de Commerce peuvent adjoindre, en vertu de l'art. 4 de la loi du 9 avril 1898, que reproduit l'art. 10 du décret du 3 septembre 1851, des membres correspondants, choisis dans toute l'étendue de la circonscription, mais dont le nombre ne doit pas dépasser celui des membres de la Chambre elle-même. Ces membres correspondants ont le droit d'assister aux séances de la Chambre avec voix consultative. (2)

(1) *J. Off.*, 1896, Sénat Doc. parl., Session ordinaire, p. 91.

(2) Certaines Chambres de Commerce ont aussi nommé des membres honoraires, bien qu'aucun texte ne leur ait conféré ce droit. Telles sont notamment la Chambre de Toulouse, qui, en 1881, a nommé président honoraire M. Bary; celle de Saint-Quentin, qui a nommé M. Rousseau, et celle de Dunkerque, M. Tristram père, en 1884.

Le décret d'institution détermine la circonscription de la Chambre. S'il est muet sur ce point, la Chambre comprend tout le département. En vertu de l'art. I § 3 de la loi de 98, il doit y avoir au moins une Chambre par département (1). D'autre part il ne faut pas multiplier ces Chambres d'une façon exagérée, pour des motifs indiqués dans divers avis du Conseil d'Etat. Ces avis sont antérieurs à la loi de 1898, mais ils faisaient valoir des considérations, qui ont conservé toute leur force. Un avis de la Section des travaux publics et du commerce, en date du 23 octobre 1883, résume ainsi ces motifs : « La Section persiste à penser que, pour conserver toute leur autorité aux avis des Chambres de Commerce, et pour ne pas les faire descendre au rôle d'organes d'étroites localités, il convient de conserver à leur circonscription une certaine étendue, et par suite de ne pas augmenter leur nombre là où leur action, bien qu'embrassant des intérêts différents, ne s'exerce cependant pas dans une région divisée par la lutte d'intérêts opposés (2). »

(1) Dans les villes de fabriques où ne siège pas de Chambre de Commerce et qui paraissent assez importantes au Gouvernement, il est établi des *Chambres consultatives des Arts et Manufactures*. Ce sont des réunions d'industriels, formées sous l'autorité du Gouvernement et chargées de lui faire connaître les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, arts et métiers. Elles n'ont qu'un rôle uniquement consultatif.

(2) Cf. le texte de cet avis dans Béquet, *Répertoire de Droit administratif*. V^e Chambres Consultatives, n^o 51, note 1. — Cf. aussi les avis du Conseil d'Etat des 4 et 11 novembre 1873, 8 juillet 1880, 25 octobre 1881, etc.

On voit, par les détails qui précèdent, que dans la législation française l'institution des Chambres de Commerce est faite en vertu d'un acte discrétionnaire et de pure administration du chef de l'Etat. Il y a lieu de se demander s'il est possible de recourir par la voie contentieuse contre les décrets d'institution, qui ont ce caractère discrétionnaire. N'est-il pas, en effet, indépendamment des actes de gouvernement, des actes administratifs ayant un caractère très général et très impersonnel, par exemple les actes organisant des services nouveaux ou des institutions nouvelles, plus généralement les actes désignés en doctrine et en jurisprudence sous le nom d' « actes de pure administration », qui échappent de plein droit à tout recours en annulation pour excès de pouvoir? (1) Et les décrets d'institution ne rentrent-ils pas dans cette catégorie d'actes?

Laferrière fait observer que les anciens arrêts décidaient à tort que les actes discrétionnaires « ne sont pas de nature à être déférés par application des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872. » Sans doute ces actes à raison du caractère facultatif et discrétionnaire, qui leur appartient le plus souvent, ne comportent pas de discussion sur le terrain des droits acquis ou de la violation de la loi; mais il n'en résulte pas qu'ils soient affranchis de tout recours, car on a pu de tout temps invoquer contre

(1) Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 423 et ss.

eux les griefs tirés de l'incompétence ou du vice de forme (1).

Les décrets instituant des Chambres de Commerce rentrent dans la catégorie de ces actes, qui ne sont susceptibles de recours, par la voie contentieuse, que pour violation et inobservation des formalités prescrites par la loi.

Mais parmi ces actes, certains échappent à tout recours par voie contentieuse, même au recours fondé sur le motif d'incompétence ou de vice de forme, sinon en raison de leur nature, du moins parce qu'ils ont un caractère si général et si impersonnel qu'on a peine à concevoir quelle partie aurait qualité pour se constituer défenderesse de la légalité méconnue. Ainsi le Conseil d'Etat a opposé une fin de non recevoir à des recours formés par des militaires contre des décisions du ministre de la guerre réglant leur uniforme et les insignes de leur grade (2). Les décrets instituant des chambres de Commerce ne sont-ils pas inattaquables à raison du défaut de qualité des parties qui prétendraient les attaquer ?

(1) Laferrière cite plusieurs arrêts qui distinguent très nettement entre la discussion de la légalité de l'acte, qui appartient au Conseil d'Etat, et la discussion de ses motifs, qui lui échappe. — Cf. C. E. 10 juillet 1874. Lebon, p. 678 ; — 17 janvier 1879. Lebon, p. 8 ; — 14 décembre 1883. Lebon, p. 903 ; — 18 février 1887. Lebon, p. 152 ; 3 février 1888. Lebon, p. 109 ; — 22 mars 1889. Lebon, p. 385 ; 25 novembre 1892. Lebon, p. 798.

(2) 13 novembre 1885. Lebon, p. 830. — Cf, également C. E. 17 juillet 1896. Lebon, p. 572.

Il semble que les corps constitués, dont l'avis doit être demandé avant l'institution d'une Chambre de Commerce, auraient un intérêt moral à prétendre faire tomber un décret d'institution que n'aurait pas précédé la procédure préalable prescrite par la loi, et qu'ils ont le droit d'agir, au cas d'inobservation des formalités prescrites par la loi. En fait, un décret créant une Chambre de Commerce à Saint-Nazaire fut attaqué par la Chambre de Commerce de Nantes, qui alléguait que ce décret n'avait pas été précédé de l'avis de toutes les autorités qui étaient à consulter, et spécialement de la Chambre de Commerce de Nantes, dont la circonscription se trouvait modifiée (1).

Le recours doit être formé dans le délai de deux mois, à partir de la publication du décret (2).

SECTION II

RECRUTEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE

Depuis l'arrêté du 3 nivôse an XI, qui reconstitua les Chambres de Commerce, celles-ci ont toujours été composées de membres élus (3). Néanmoins, le recrutement établi par cet arrêté rendait les Chambres très dépendantes du gouvernement, parce

(1) C. E. 9 août 1880. Lebon, p. 764.

(2) Loi du 13 avril 1900, art. 24, § 4.

(3) Les fonctions de ces membres ont toujours été gratuites. La loi du 9 avril 1898 a d'ailleurs pris soin de le dire dans son art. 10, § 1.

qu'il donnait aux préfets ou aux maires dans les villes autres que le chef-lieu du département, le droit de choisir les électeurs dont le nombre variait de quarante à soixante. L'ordonnance du 16 juin 1832, les décrets des 3 septembre 1851 et 30 août 1852, puis le décret du 22 janvier 1872, ont successivement modifié l'organisation électorale des Chambres.

Le décret du 22 janvier 1872, qui est encore en vigueur aujourd'hui, n'est pas conçu dans un esprit très libéral, et l'on ne saurait s'en étonner, puisque le législateur part de ce principe que les Chambres de Commerce sont des établissements publics, c'est-à-dire des rouages de l'administration ; on a reproché notamment au décret du 22 janvier 1872 de n'organiser qu'un régime électoral très restreint. — Notons que, lors de la discussion de la loi du 8 décembre 1883, relative à l'élection des membres des tribunaux consulaires, on proposa d'appliquer les dispositions de cette loi plus libérale. Mais le Sénat rejeta cet amendement, et l'art. 20 de la loi du 8 décembre 1883 déclara qu'il serait statué par une loi spéciale sur le mode d'élection des Chambres de Commerce. Et lors de la discussion de la loi du 9 avril 1898, la Chambre des Députés a ajourné le vote des dispositions libérales insérées dans le projet par la commission sénatoriale et relative aux élections des Chambres de Commerce.

Recherchons quelles sont aujourd'hui :

Les conditions de l'électorat.

Les conditions de l'éligibilité.

Les conditions du vote.

Les recours admis contre les opérations électorales.

Les conditions de l'électorat sont, dit l'art. 1^{er} du décret du 22 janvier 1872, celles que la loi du 21 décembre 1871, qui modifia les art. 618 et suivants du code de commerce, exigeait des électeurs aux tribunaux de commerce.

La première condition est d'avoir la qualité de *citoyen français*, c'est-à-dire d'être un *sujet français du sexe masculin*. Les femmes n'ont jamais le droit d'élire les membres des Chambres de Commerce, tandis que depuis la loi du 23 janvier 1898, elles peuvent élire les membres des tribunaux de commerce.

Il faut, en outre, avoir la qualité de *commerçant* et être inscrit à la patente dans la circonscription de la Chambre de Commerce. La loi du 21 décembre 1871, aujourd'hui applicable aux Chambres de Commerce, a assimilé aux commerçants les directeurs des compagnies anonymes de commerce, de finance et d'industrie, les agents de change, les capitaines au long-cours et les maîtres au cabotage ayant commandé des bâtiments pendant cinq ans, et domiciliés depuis deux ans dans la circonscription de la Chambre de commerce.

On peut se demander si ce texte comprend les directeurs des succursales des sociétés anonymes. Lors de la deuxième délibération au Sénat de la loi du 5 décembre 1876, qui a modifié les art. 620 et 626

du Code de commerce, MM. Rouland et Granier (de Vaucluse) ont proposé d'ajouter à l'énumération des éligibles : « toutes personnes, ayant rempli pendant cinq ans les fonctions de directeurs dans l'une des succursales d'une société anonyme établie en province ou de l'une des succursales de la Banque de France, sont éligibles ». M. Bertrand, rapporteur, a répondu que l'amendement était inutile; que le texte même de la loi ne permettait pas de douter que les directeurs de succursales de sociétés anonymes et les directeurs de succursales de la Banque de France fussent éligibles; qu'ils étaient compris sous la dénomination de directeurs de sociétés anonymes. En présence de ces déclarations, l'amendement fut retiré. On doit donc supposer que les directeurs de ces succursales ont l'électorat et l'éligibilité.

Ne peuvent prendre part à l'élection des membres de la Chambre de Commerce que ceux d'entre les citoyens que nous venons de désigner, qui sont *inscrits sur la liste* spéciale des électeurs des Chambres de Commerce. — Cette liste est dressée par une commission composée : **a)** du président du tribunal de commerce, qui présidera, et d'un juge au tribunal de commerce, ou, si la Chambre de Commerce n'est pas dans le ressort d'un tribunal de commerce, du président du tribunal civil et d'un juge au même tribunal; — **b)** du président et d'un membre de la Chambre de Commerce (Si le président de la Chambre de Commerce est en même temps président du tribunal, on appellera un autre membre de

la Chambre ; pour la première élection qui suivra la création d'une Chambre de Commerce on appellera le président et un membre de la chambre consultative des arts et métiers ; à défaut on appellera un conseiller municipal) ; — c) de trois conseillers généraux choisis, autant que possible, parmi les membres élus dans les cantons de la circonscription de la Chambre de Commerce ; — d) du président du conseil des prud'hommes, et s'il y en a plusieurs, du plus âgé des présidents ; à défaut du Conseil des prud'hommes on appellera dans la commission le juge de paix ou le plus âgé des juges de paix de la ville où siège le tribunal ; — e) du maire de la ville où siège la Chambre de Commerce et à Paris du président du Conseil municipal. — Les juges au tribunal de commerce, les membres de la Chambre de Commerce, les juges du tribunal civil, les conseillers généraux et les conseillers municipaux, membres de cette commission, doivent être élus par les corps auxquels ils appartiennent. (art. 619, § I et II du c. com.)

La liste, dressée par cette commission, doit comprendre un nombre d'électeurs égal au dixième des commerçants inscrits à la patente. Le nombre des électeurs ne pourra d'ailleurs dépasser mille ni être inférieur à cinquante ; dans le département de la Seine il sera de trois mille. (art. 618, in fine). — Sur cette liste sont portés d'office, en sus du nombre d'électeurs fixé par l'art. 618, les anciens membres de la Chambre et du tribunal de Commerce, et les anciens présidents des conseils des prud'hommes (art.

619 § 2). Les anciens membres de la Chambre et du tribunal de Commerce et du conseil de prud'hommes sont inscrits de droit, lors même qu'ils n'exercent plus actuellement le commerce. (1) — Notons que cette liste est révisée chaque année.

Aujourd'hui que le corps des électeurs du tribunal de Commerce n'est plus le même que celui des électeurs de la Chambre de Commerce, ce n'est plus jamais au procureur général, mais toujours au préfet qu'appartient l'initiative de la réunion de la commission. Le préfet se conforme aux dispositions de la circulaire du ministre du commerce du 25 janvier 1872. (Cf. également la circulaire du ministre de la justice du 5 janvier 1872). La commission procède alors à la confection des listes; l'administration lui facilite le plus possible son travail; c'est ainsi qu'en vertu d'une circulaire du directeur général des contributions directes, en date du 3 février 1872, les matrices des patentes peuvent être communiquées aux commissaires contre récépissé et pour un temps qui ne doit pas excéder dix jours (Cf. également circulaire du ministre de la justice du 10 août 1876). Enfin la liste est envoyée au préfet, qui la fait publier et afficher aux frais du département (circulaire du ministre de la justice du 5 janvier 1872 et loi du 10 août 1871 art. 60).

Mais ne pourront voter, fussent-ils même portés sur la liste, que ceux des commerçants qui n'auront subi aucune de ces incapacités ou déchéances en-

(1) Rouen, 13 janv. 1874 (D. 74. II. 40).

trainant privation du droit de vote, qui sont énumérées dans l'art. 619 § 3 ; le texte est ainsi conçu : « Ne pourront être portés sur la liste ni participer à l'élection, s'ils y avaient été portés : 1^o les individus condamnés soit à des peines afflictives ou infamantes, soit à des peines correctionnelles pour des faits qualifiés crimes par la loi, ou pour délit de vol, escroquerie, abus de confiance, usure, attentat aux mœurs ; soit pour contrebande quand la condamnation pour ce dernier délit aura été d'un mois au moins d'emprisonnement ; 2^o les individus condamnés pour contravention aux lois sur les maisons de jeu, les loteries et les maisons de prêts sur gages ; 3^o les individus condamnés pour les délits prévus aux articles 413, 414, 419, 420, 421, 423, 430 § 2 du code pénal et aux articles 596 et 597 du code de commerce ; 4^o les officiers ministériels destitués ; 5^o les faillis non réhabilités, et généralement tous ceux que la loi électorale prive du droit de voter aux élections législatives. » — Tout patenté du ressort a le droit à toute époque de demander la radiation des commerçants inscrits sur la liste, qui n'auraient pas la capacité nécessaire : notamment, qui auraient subi une déchéance ; qui auraient été visés par une des décisions judiciaires, énumérées ci-dessus, lesquelles entraînent privation du droit de vote. L'action est portée sans frais devant le tribunal civil, qui prononce en la Chambre du Conseil. En appel la Cour statue dans la même forme. Le droit de demander la radiation d'un électeur appartient également au ministère public. (Cf. art. 619 in fine et

circulaire du ministre de la justice du 5 janvier 1872).

Les conditions d'éligibilité sont, aux termes de l'art. 4 du décret du 22 janvier 1872, celles qui étaient exigées avant la loi du 8 décembre 1883 des membres des tribunaux de commerce, et qui sont énumérées par l'art. 620 du code de commerce, modifié successivement par les lois du 21 décembre 1871 et du 5 décembre 1876.

Le candidat doit être *citoyen français* (1). Il doit remplir tout d'abord les conditions voulues pour être *inscrit sur la liste* des électeurs des Chambres de Commerce.

En outre une condition d'âge est exigée. Le candidat doit *avoir trente ans*.

Il doit encore, au moment de l'élection, être *domicilié dans la circonscription* de la Chambre de Commerce.

Avant la loi du 5 décembre 1876, le texte de l'art. 620 était conçu de telle sorte qu'il semblait exiger de tous les candidats l'inscription à la patente pendant cinq ans. Interprété strictement ce texte avait donc l'inconvénient, tandis qu'il consacrait en termes formels l'éligibilité des capitaines au long cours, par exemple, qui sont dispensés de la patente lorsqu'ils naviguent pour le compte d'autrui, de les rendre inéligibles par cela même qu'il exigeait l'inscription à la patente pendant cinq ans. Et c'est en

(1) C. E. 4 mai 1854. Lebon, p. 390. D. 54. III. 58.

ce sens que s'était prononcée la cour de cassation(1). La loi du 5 décembre 1876 a modifié la rédaction de l'art. 620, et dispense de cette condition nouvelle les candidats qui ne sont pas astreints à payer patente (2). La rédaction nouvelle de l'art 620 § 1 est la suivante : « Tout commerçant et agent de change âgé de trente ans, inscrit à la patente depuis cinq ans, et domicilié, au moment de l'élection dans le ressort du tribunal ; toute personne ayant rempli pendant cinq ans les fonctions de directeur de société anonyme, tout capitaine au long cours et maître au cabotage ayant commandé pendant cinq ans, justifiant des mêmes conditions d'âge et de domicile, porté sur la liste des électeurs, ou étant dans les conditions voulues pour y être inscrit, pourra être nommé... »

Il n'est pas nécessaire que le commerçant, pour être éligible, ait été inscrit au rôle des patentes pendant cinq années consécutives. Il suffit qu'il ait été inscrit plusieurs fois pendant un laps de temps total de cinq années (3). — Le candidat doit être non pas seulement domicilié, mais encore inscrit à la patente dans la circonscription de la Chambre de Commerce, lors de l'élection (4).

(1) Cass. 18 nov. 1874 (S. 75. I. 7).

(2) Cf. les rapports faits sur cette loi à la Chambre et au Sénat. (S. Lois annotées 1877, p. 211 et ss.).

(3) C. E. 20 janvier 1888. Lebon, p. 42. — Aix, 12 fév. 1874 (S. 74. II. 72).

(4) C. E. 8 août 1890. Lebon, p. 762.

Les membres des Chambres de Commerce sont indéfiniment rééligibles, dit la loi du 9 avril 1898, art. 5, de telle sorte qu'aucune inéligibilité ne résulte de l'exécution d'un mandat précédemment confié.

Indépendamment des personnes, qui remplissent les conditions précédentes, sont encore éligibles, en vertu de l'art. 620 § 2, les anciens commerçants et agents de change, s'ils ont exercé leur commerce pendant le même temps. Ils doivent remplir les conditions d'âge et de domicile imposées aux autres commerçants.

Il semble résulter d'un arrêt du Conseil d'Etat, que le candidat, domicilié dans la circonscription de la Chambre de Commerce et inscrit au rôle des patentes pendant plus de cinq années dans cette même circonscription, ne saurait être traité comme un ancien commerçant de cette circonscription et n'est pas éligible à cette Chambre de Commerce, si au jour de l'élection, il est inscrit à la patente dans une autre circonscription (1). Mais plus récemment le Conseil d'Etat a rendu un arrêt qui nous paraît contredire la thèse précédente et dont nous préférons la solution. Le Conseil a décidé, que, si un candidat « est actuellement membre d'une société commerciale dans des conditions qui ne lui permettent pas d'être inscrit nominativement au rôle des patentables, ce fait n'a pu lui faire perdre la qualité d'ancien commerçant dans le sens de la dis-

(1, C. E. 8 août 1890 Lebon, p. 762.

» position précitée (art. 620 § 2) et le priver de l'éligibilité attachée à cette qualité (1). »

Notons que le décret de 1872, admettant le principe de la loi du 21 décembre 1871, n'a pas reproduit la disposition du décret du 30 août 1852, qui limitait au tiers du nombre des membres de la Chambre le nombre des membres pris parmi les anciens commerçants. Il a paru préférable, dit la circulaire du 25 janvier 1872, de laisser les électeurs libres de leur choix parmi tous les éligibles.

Des questions d'inéligibilité se rapprochent les questions d'incompatibilité. L'incompatibilité est l'empêchement non pas d'être élu, mais de conserver le mandat après l'élection, si une certaine situation de fait est maintenue. Or, il importe de signaler un cas d'incompatibilité, qui était visé par l'art. 4 du décret du 3 septembre 1851. Ce texte disposait que plusieurs associés en nom collectif ne peuvent faire partie simultanément de la même Chambre; dans le cas où plusieurs associés en nom collectif auraient été élus, celui qui avait obtenu le plus de voix, ou, si le nombre de voix était égal, qui était le plus âgé, devait être préféré. On approuvera sans doute la pensée qui avait dicté le législateur; mais nous nous hâtons d'ajouter qu'aujourd'hui cette incompatibilité a cessé d'exister, puisque l'art. 27 de la loi du 9 avril 1898 a abrogé expressément et sans restriction le décret du 3 septembre 1851.

(1) C. E. 10 décembre 1897, Lebon, p. 769.

Les opérations électorales sont réglementées par l'art. 621 du Code de commerce, par l'art. 2 du décret du 22 janvier 1872, complété par les circulaires ministérielles des 25 janvier 1872 et 10 août 1876, et par les art. 5, 6 et 7 de la loi du 9 avril 1898.

L'élection a lieu au scrutin de liste. La loi de 1898 est muette sur ce point, qui était mentionné dans le décret de 1854, art. 4, § 3 ; c'est là un usage que ne détermine aujourd'hui aucun texte. Notons, de plus, qu'il y a lieu à autant de scrutins distincts, qu'il y a de mandats de durée différente à conférer (1).

Les élections des membres des Chambres de Commerce ont lieu tous les deux ans dans le courant de décembre. En principe les vacances accidentelles doivent être comblées seulement au plus prochain renouvellement partiel : ces vacances résultent du décès d'un membre, ou de sa démission, ou de son incapacité survenue pendant l'exercice de son mandat, ou d'un acte du ministre du commerce rendu après avis de la Chambre et déclarant démissionnaire le membre, qui pendant six mois se serait abstenu de se rendre aux convocations sans motif reconnu légitime. Il ne saurait y avoir d'élection complémentaire dans l'année, qui suit un renouvellement partiel, que si une Chambre de Commerce se trouvait, par l'effet des vacances survenues pour une cause quelconque, réduite aux trois quarts de ses membres ; et il ne saurait y en avoir dans l'année

(1) Cf. Circulaire du Ministre du Commerce du 26 janvier 1872.

qui précède le renouvellement partiel, à moins que la Chambre n'ait perdu plus de la moitié de ses membres : dans ces deux cas exceptionnels il serait procédé aux élections complémentaires dans le délai de deux mois, et les membres élus ne demeureraient en fonction que pendant la durée du mandat qui avait été confié à leurs prédécesseurs.

Chaque élection tend au renouvellement d'un tiers des membres de la Chambre (1), les membres des Chambres de Commerce étant élus pour six ans.

Ce mode de renouvellement par tiers a fait l'objet de discussions pendant les travaux préparatoires de la loi du 9 avril 1898. Le projet de la commission du Sénat prévoyait que le renouvellement aurait lieu par moitié tous les trois ans. Lors de la première délibération au Sénat, M. Poirrier demanda de laisser subsister le renouvellement biennal. Il obtint satisfaction grâce à l'intervention de M. Mesureur, ministre du commerce, qui représenta quel trouble profond pouvait jeter subitement dans les Chambres le renouvellement de la moitié des membres. « Elles sont unanimes, dit-il, à vous demander de maintenir le renouvellement par tiers tous les deux ans ; elles vous demandent toutes de ne pas innover sur cette question ; ces renouvellements à longue échéance pourraient modifier trop profondément leur caractère et leur physionomie, alors que le renouvellement biennal maintient dans ces Chambres de

(1) Lors de la constitution d'une Chambre de Commerce, la répartition des membres entre les séries et l'ordre de renouvellement desdites séries sont réglées par le sort (Loi 9, avril 98, art. 5, § 2).

» Commerce l'esprit de suite et ne change pas brusquement leur ligne de conduite (1) ».

La convocation des électeurs est faite par le préfet, qui doit lui donner toute la publicité possible.

Les assemblées électorales se tiennent dans la ville où siège la Chambre de Commerce, et, s'il y a lieu dans les autres localités de la circonscription désignées par le préfet du département. En effet, le décret de 1872 a modifié l'art. 621, qui ne prévoyait qu'une seule assemblée électorale (2). Les motifs de ce changement sont exposés comme suit par la circulaire du ministre du commerce du 25 janvier 1872 : « Le mode de votation prévu par l'art. 621 ne pourrait pas toujours être appliqué aux élections des Chambres de Commerce. La circonscription de ces Chambres est généralement plus étendue que le ressort des tribunaux. Le vote dans la ville où siège la Chambre de Commerce a été l'objet de plaintes ; on y a vu, dans certaines circonstances, une entrave à l'accomplissement du devoir électoral et une cause d'infériorité pour les centres commerciaux et industriels éloignés de cette ville. »

Les élections se font sous la présidence du maire assisté de quatre assesseurs, qui sont les deux plus jeunes et les deux plus âgés des électeurs présents. — Aucune disposition légale ne s'oppose à ce que

(1) Sénat, séance du 9 mars 1896. *J. Off.* du 10. Déb. parl. p. 217.

(2) D'ailleurs le décret du 3 septembre 1851, art. 2, avait auparavant prescrit que « les assemblées électorales se tiennent dans la ville où siège la Chambre de commerce et dans les autres communes de la circonscription désignées par le préfet du département... »

les élections au tribunal de Commerce et à la Chambre de Commerce aient lieu le même jour, devant le même bureau (1).

Les élections ont lieu au scrutin secret.

La durée de chaque scrutin sera de deux heures au moins, dit l'art. 621 § 4. La circulaire du ministre de la justice du 10 août 1876 recommandait aux préfets de veiller à l'observation de cette règle. « La constitution du bureau dans les différentes sections électorales, disait-elle, entraîne parfois des retards assez longs; il en résulte que le scrutin ne reste pas ouvert pendant le temps minimum prescrit par la loi. Il importe d'éviter cette irrégularité. Pour cela vous ne devrez pas vous borner à indiquer l'heure, à laquelle commenceront les opérations électorales, et le temps qu'elle devront durer. Vous aurez à déterminer d'une manière précise, dans votre arrêté de convocation, le temps pendant lequel, une fois le bureau constitué, le scrutin devra rester ouvert. »

Après le vote, chaque bureau fait le dépouillement. Le recensement général des votes a lieu dans la ville où siège la Chambre de Commerce. Le président de l'assemblée électorale de cette ville proclame le résultat.

Le procès-verbal est rédigé en triple original. Le président de l'assemblée transmet immédiatement les trois originaux au préfet, qui en adresse un au ministre du commerce et un au président de la Chambre. La circulaire du 10 août 1876 rappelait

(1) Alger, 23 avril 1884 (S. 85. II. 33).

que le procès-verbal doit constater tout le détail des opérations, les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin, le nombre des électeurs inscrits, etc.

Au premier tour de scrutin, nul ne sera élu s'il n'a réuni la moitié plus un des suffrages exprimés, et un nombre de voix égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au deuxième tour, qui aura lieu huit jours après, la majorité relative sera suffisante.

La théorie du *contentieux électoral* des Chambres de Commerce n'a pas été modifiée par le décret du 22 janvier 1872. Si l'art. 2 de ce décret se réfère à l'art. 621 du Code de commerce, modifié par la loi du 21 décembre 1871, relative aux élections des juges des tribunaux de commerce, il ne renvoie en effet qu'aux dispositions de ce texte, qui visent la convocation des électeurs et les opérations électorales. Les règles qui étaient antérieurement appliquées dans la matière du contentieux électoral, restent donc valables à l'exclusion des règles posées par la loi de 1871, c'est-à-dire que les questions contentieuses ne sont pas soumises aux tribunaux civils (1). Et il ne nous semble pas qu'il puisse y avoir de doute, d'autant que le décret de 1872, prescrit afin d'assurer la régularité des élections des Chambres de Commerce, que le procès-verbal des élections soit transmis au préfet, qui en adresse un exemplaire, non point comme en matière d'élection

(1) Cass. 7 mai 1877 (S. 77. I. 423). — Bordeaux, 7 fév. 1877 (S. 77 II. 166).

consulaire au procureur général près la cour d'appel du ressort, mais au ministre du commerce et au président de la Chambre de Commerce (art. 2, § 3).

Quelles sont donc les règles applicables ?

Nous affirmerons tout d'abord, que le ministre du commerce a un droit de contrôle sur les élections des membres des Chambres de Commerce. Mais des difficultés graves surgissent lorsqu'on veut déterminer l'origine, la nature et l'étendue de ce droit.

Les ministres du commerce exercent ce contrôle depuis le décret du 3 nivôse an XI. Il leur était confié par l'art. 8 de ce décret, et il n'a été réglementé par aucun autre texte. L'art. 8 du décret du 3 nivôse an XI est ainsi conçu : « Toute nomination sera transmise au ministre de l'intérieur pour recevoir son approbation. » C'est aujourd'hui encore sur ce vieux texte, que se fonde le droit du ministre.

En vertu de cette disposition, le ministre a tout d'abord le droit d'annuler les élections lorsqu'elles sont irrégulières. Il a même un droit arbitraire de ne pas les approuver (1).

Et c'est dans le but de conserver ces droits au représentant du pouvoir central, que le décret du 22 janvier 1872 prescrit aux préfets de transmettre

(1) C'est tout récemment que, pour la première fois, en 1903, un Ministre du Commerce, M. Trouillot, l'a invoqué pour écarter de la Chambre d'Angers *un candidat*, M. Dominique Delahaye, qui lui déplaisait ; peu de temps auparavant, M. Delombre, l'un de ses prédécesseurs, avait en 1899, à la suite d'une pétition des électeurs, *annulé l'élection globale* des membres d'un renouvellement partiel de la Chambre de Commerce de Vannes. — Cf. *Bulletin trimestriel de la Chambre de Commerce de Maine-et-Loire*, Janvier-Février-Mars 1903.

une copie du procès-verbal des élections au ministre du commerce (1). Ajoutons que, dans le même but, la circulaire ministérielle du 10 août 1876 exige qu'une décision ministérielle approuvant les élections soit prise et notifiée par le préfet aux élus, avant qu'il ne soit procédé à l'installation des nouveaux membres de la Chambre. Il résulte du même texte qu'il appartient en outre au ministre du commerce de statuer sur les contestations, qui pourraient s'élever, à l'occasion des élections aux Chambres de Commerce, sur les conditions d'éligibilité, la convocation des électeurs, les opérations électorales, etc.

Nous insistons sur ce point, que c'est bien en vertu de l'art. 8 du décret du 3 nivôse de l'an XI, de son droit arbitraire d'appréciation, par un acte administratif, et non point dans l'exercice d'un pouvoir judiciaire et par un acte judiciaire, que le ministre du commerce statue sur ces contestations. On a soutenu au contraire que le ministre tranchait ces difficultés en qualité de juge. Et même c'est dans son application à la matière du contentieux électoral des Chambres de Commerce, que la théorie du ministre-juge, aujourd'hui presque complètement abandonnée, a paru soutenable le plus longtemps. N'est-il pas vrai en effet, que, dans la première édition de son *Traité de Juridiction administrative*, Laferrière, qui a contribué plus que tout autre à ruiner la doctrine

(1) Cf. Circulaire du Ministre du Commerce du 26 janvier 1872. On lui transmet également les procès-verbaux des différentes sections électorales.

du ministre-juge, admettait encore que les ministres étaient juges dans trois cas exceptionnels ; celui des élections des membres des Chambres, celui des élections au Conseil supérieur et au Conseil académique et celui des élections au Conseil supérieur des colonies ? Mais dans la deuxième édition (1), il nie que même dans ces trois cas les décisions ministérielles soient vraiment contentieuses, soient autre chose que des décisions administratives, rendues par le ministre comme supérieur hiérarchique des bureaux électoraux. Nous adoptons cette dernière solution en ce qui concerne les Chambres de Commerce, parce qu'il existe indépendamment des motifs, qui autorisent à repousser la théorie du ministre-juge en général, des arguments plus spéciaux. Faisons remarquer tout d'abord, que le décret du 3 nivôse, an XI, est le seul texte relatif au droit de contrôle du ministre, qu'il serait impossible de trouver un fondement à ce droit de juger, si différent du pouvoir discrétionnaire, établi par le décret de l'an XI. Et d'autre part, si l'on reconnaissait au ministre la qualité de juge dans les trois cas de contentieux électoral, énumérés ci-dessus, il faudrait accorder le même caractère à des Corps administratifs, qui ne sauraient y prétendre, par exemple au Consistoire de l'Eglise réformée, qui, d'après l'art. 12 du décret du 23 octobre 1880 « statue sur la validité des élections (des Conseils presbytéraux) soit d'office, soit sur les protestations, qui pourront avoir été formées par tout électeur. »

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. I., p. 465 (1896).

De ce que le ministre ne statue pas en qualité de juge sur les différends relatifs aux élections des Chambres de Commerce, résultent les conséquences suivantes : La décision ministérielle échappe à cette règle, d'après laquelle toute sentence doit être motivée. La décision ministérielle rendue par défaut n'est pas susceptible d'opposition. Elle peut être rapportée tant qu'elle n'a pas créé de droit acquit, par exemple, elle pourrait être rapportée, croyons-nous, avant qu'il ait été procédé aux nouvelles opérations électorales, si elle avait annulé une ou plusieurs élections.

Il existe aujourd'hui un recours contre les décisions du ministre, qui se prononcent sur « la validité des élections ou la capacité des candidats élus. » En effet depuis que les conditions de l'électorat et de l'éligibilité ont été déterminées avec précision (elles ont été précisées pour la première fois par le décret du 3 septembre 1851) une sanction à l'inobservation de ces règles est nécessaire, et la seule sanction possible est la nullité des opérations : le Conseil d'Etat a décidé que l'arrêté pouvait donner lieu à un recours contentieux (1). Il ne semble pas qu'un recours intenté contre un arrêté, par lequel le ministre prétendrait faire usage de son pouvoir discrétionnaire d'approuver ou de désapprouver des élections, serait recevable ; les décisions du Conseil d'Etat réservent le cas. Mais un recours peut toujours être intenté contre un arrêté qui serait provoqué

(1) C. E. 22 août 1853. Lebon, p. 837.

par la protestation d'un électeur, et qui tranche ces questions de validité des élections et de capacité des candidats (1).

A propos de ce recours, nous devons rechercher : 1^o qui peut l'intenter ; 2^o dans quelles formes il peut être intenté.

Pour déterminer quelles personnes peuvent intenter le recours devant le Conseil d'Etat, procédons par élimination. Ceux qui ne sont point électeurs des membres des Chambres de Commerce n'ont pas d'intérêt à agir, et ne peuvent attaquer l'arrêté.

Le Conseil d'Etat a décidé, que parmi les électeurs ceux qui n'avaient pas signé la protestation adressée au ministre contre l'élection d'un membre, ne sont pas recevables à se pourvoir contre la décision ministérielle (2) : cette décision tend à assurer le respect du droit de contrôle appartenant au ministre, elle oblige tout protestataire à présenter d'abord ses moyens au ministre du commerce. Nul électeur, fut-il même le fils d'un des signataires de la protestation adressée au ministre (3), s'il n'a signé lui-même ne peut se pourvoir. Mais tout électeur, qui a signé la protestation, peut agir devant le Conseil d'Etat. Notamment les membres de la Chambre de Commerce, pris individuellement, ont le droit d'intenter le recours comme tous les électeurs : sans doute un arrêt du Conseil d'Etat du 22 juin 1844

(1) C. E. 9 nov. 1877, Lebon, p. 846.

(2) C. E. 26 février 1875. Lebon, p. 184.

(3) d^o d^o d^o d^o

leur a dénié ce droit (1), mais il importe de remarquer, que cet arrêt a été rendu à une époque, où les conditions de l'éligibilité et de l'élection n'étaient pas déterminées avec précision et imposées au respect de l'administration et où nul électeur ne pouvait déférer au Conseil d'Etat la décision du ministre du commerce.

La question pourrait être agitée de savoir si une Chambre de Commerce peut se pourvoir. Cette question se rattache intimement à la question de savoir si les Chambres de Commerce ont le droit d'agir au nom de la collectivité des commerçants de leur circonscription. Nous étudierons cette question plus loin. Disons tout de suite que nous ne croyons pas en l'état actuel de la législation pouvoir la résoudre par l'affirmative, et que la Chambre ne saurait se pourvoir devant le Conseil d'État contre la décision ministérielle.

Le recours formé contre la décision ministérielle est un recours formé pour excès de pouvoir. Il est intenté en la forme d'un recours pour excès de pouvoir. On remarquera toutefois que la loi ne prononce pas dispense du ministère d'un avocat à l'occasion de ce recours, tandis qu'elle accorde cette dispense à l'occasion de la plupart des recours pour excès de pouvoir. Ce ministère est nécessaire, comme le Conseil d'Etat l'a déclaré nécessaire dans un recours formé contre la décision d'un ministre du commerce, statuant sur la validité d'une élection à la Chambre consultative des arts et manufactures.

(1) C. E. 23 juin 1841. Lebon, p. 257.

L'arrêt l'a ainsi déclaré parce que « d'après l'article 1^{er} du décret du 22 juillet 1806, les recours des parties au Conseil d'Etat doivent être formées par requête signée d'un avocat au Conseil, et que aucune disposition de loi ou de règlement n'apporte d'exception à cette règle à l'égard des pourvois formés en matière d'élections aux Chambres de Commerce (1). »

SECTION III

DÉLIBÉRATIONS DES CHAMBRES DE COMMERCE

Les Chambres de Commerce ne conservent la personnalité morale et ne prennent des délibérations ayant une valeur juridique, qu'à condition d'observer certaines règles, que le législateur, en leur conférant la personnalité morale, leur a imposées.

Ces règles concernent les séances des Chambres de Commerce. En effet, les Chambres de Commerce ne manifestent leur personnalité que par les délibérations prises dans les séances. Et tandis que dans leurs séances les membres des Chambres de Commerce peuvent exercer tous les droits appartenant à ces Chambres, les mêmes membres pris individuellement ne peuvent plus exercer que les droits qui leur ont été délégués dans les séances, et n'ont aucun pouvoir personnel.

Dans les séances, plus de la moitié des membres

(1) C. E. 10 décembre 1897. Lebon, p. 769. — Cf. également C. E. 23 décembre 1887, Lebon, p. 831.

en exercice doit être réunie. Le nombre des membres en exercice peut toutefois descendre pendant l'année qui suit le renouvellement partiel à la moitié des membres élus, sans qu'il soit procédé à des élections complémentaires (loi du 9 avril 1898, art. 7). — Afin de contraindre les membres en exercice à siéger, l'art. 6, § I de la loi de 1898 déclare que « les membres qui, pendant six mois, se sont abstenus de se rendre aux convocations sans motif reconnu légitime, sont déclarés démissionnaires par le ministre du commerce après avis de la Chambre. » — Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. Pour faire le calcul du *quorum*, il n'y a pas lieu de compter les membres correspondants que chaque Chambre de Commerce a le droit d'élire. — En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les séances des Chambres de Commerce sont préparées et dirigées par les soins d'un organe de direction. Cet organe est un bureau composé de : un président, un ou deux vice-présidents, un secrétaire-trésorier ou un secrétaire et un trésorier (exceptionnellement la Chambre de Commerce de Paris peut nommer plusieurs vice-présidents et un second secrétaire). Ce bureau est élu à la majorité absolue des membres en exercice. Il est renouvelé après les élections partielles biennales : les membres sortants sont rééligibles. En cas de décès ou de démission d'un membre du bureau dans l'intervalle des élections, il est immédiatement pourvu à la vacance.

On remarquera que la loi du 9 avril 1898 n'accorde pas aux préfets, comme la commission sénatoriale l'avait d'abord proposé, et comme peut-être d'anciens usages le voulaient, le droit de présider les séances des Chambres de Commerce (1) et celui de prendre part au vote avec voix délibérative. Le législateur a manifesté l'intention d'assurer l'indépendance des Chambres de Commerce. Il importe de rappeler les explications données à ce sujet par le rapporteur de la commission sénatoriale : « La commission dans l'intervalle des deux délibérations a décidé de vous proposer de remplacer le dernier paragraphe de l'art. 8, qui est ainsi conçu : *Le préfet a entrée à la Chambre de Commerce. Quand il assiste à la séance, il préside avec voix délibérative* ; par la rédaction suivante : *le préfet ou le sous-préfet, suivant les localités, ont entrée à la Chambre de Commerce, et ils y ont voix consultative*. D'après la législation actuelle, le préfet et le sous-préfet, suivant les localités, sont membres de droit des Chambres de Commerce, et ils président les séances auxquelles ils assistent. Mais la loi est muette sur les conditions dans lesquelles ces fonctionnaires peuvent prendre part à la délibération ; elle ne s'explique pas sur la question de savoir s'ils peuvent ou non prendre part aux votes. Nous vous proposons de trancher la question en ce sens que le préfet ou le

(1) Le décret du 3 septembre 1851, art. 9, § 2, déclarait seulement que « le préfet et le sous-préfet, suivant les localités, sont membres de droit des Chambres de Commerce, et président les séances auxquelles ils assistent. »

» sous-préfet auront seulement voix consultative. On comprend très bien que les représentants du gouvernement soient admis à assister aux séances des Chambres de Commerce, mais nous devons laisser à celles-ci une entière indépendance : il ne faut pas que le préfet puisse par son vote peser sur leurs délibérations et concourir à déplacer la majorité (1). »

La loi laisse les Chambres de Commerce libres de préciser dans leurs règlements intérieurs les autres conditions des délibérations. Ces règlements déterminent l'ordre du tableau (2). — Ils divisent les membres de la Chambre en diverses commissions d'études et en commissions administratives, chargées de préparer les travaux. — Ils fixent les dates des séances. — Ils précisent la procédure des séances. — Ils décident si les procès-verbaux seront rendus publics, maintenant que la loi le permet (loi du 9 av. 98, art. 19), etc.

La loi refuse à tous les autres groupements qui pourraient être formés par les membres des Cham-

(1) Sénat. Séance du 16 mars 1896. *J. Off.* du 27. Déb. parl. p. 338.

(2) L'ordre est le suivant à la Chambre de Commerce de Paris : le président siège au milieu, l'un des deux vice-présidents à sa gauche, le secrétaire à sa droite, suivi du second vice-président, et le trésorier à gauche du premier des vice-présidents. Les premières places voisines du bureau, tant à sa droite qu'à sa gauche, sont occupées par le secrétaire-adjoint et par le président des commissions d'études. Ensuite les membres de la Chambre prennent, à droite et à gauche, le rang correspondant à la date de leur entrée respective en fonction.

bres de Commerce, la personnalité morale et le droit de prendre des délibérations ayant une valeur juridique.

Notamment elle a refusé la personnalité morale aux assemblées collectives de Chambres de Commerce, réunies pour s'entendre sur les intérêts régionaux qu'elles représentent, et émettre des avis communs. Même elle refuse aux Chambres de Commerce le droit de s'unir et de former des assemblées ayant une valeur juridique. Tandis que les syndicats ont le droit de fonder ces unions auxquelles la loi du 21 mars 1884 reconnaît tout au moins le droit de prendre des délibérations valables à l'égard des membres des syndicats, les Chambres de Commerce se voient refuser cet avantage, et le législateur a spécifié expressément que ce droit était refusé aux Chambres de Commerce, en raison de leur caractère d'établissements publics, parce qu'il persistait à voir en elles des rouages de l'administration et refusait de les émanciper.

En effet M. Mesureur, dans son rapport fait au nom de la commission (1), avait soutenu une proposition qui accordait le droit de réunion aux Chambres de Commerce, et l'avait fait voter par la Chambre des Députés. Mais le Sénat la rejeta sur les déclarations suivantes et particulièrement intéressantes de M. Durand-Savoyat, rapporteur : « On a dit qu'on ne pouvait refuser aux Chambres de Com-

(1) Cf. le rapport de M. Mesureur, déposé à la Chambre des Députés, le 21 juin 1894. *J. Off. Doc. parl.* de juin 1894, p. 1034.

» merce un droit de réunion, un droit de fédération, qui était accordé aux syndicats professionnels. — La réponse est bien simple. Il n'y a aucune comparaison à établir entre les syndicats professionnels, qui se recrutent comme ils l'entendent, qui ne constituent à aucun degré un des rouages de l'administration et les Chambres de Commerce, qui font, nous l'avons dit, *partie intégrante de l'administration*. Quand des syndicats délibèrent ensemble, ce sont de simples citoyens, qui délibèrent dans la plénitude de leur droit de réunion. Leurs avis ne peuvent être considérés que comme la manifestation de l'opinion d'un plus ou moins grand nombre de citoyens. Il en est différemment lorsqu'il s'agit de corps constitués. Cela est si vrai que les conseillers municipaux, les conseillers généraux, pris isolément, peuvent se réunir en congrès, mais que la loi a pris soin d'interdire aux corps constitués, qui s'appellent les conseils municipaux ou les conseils généraux, le droit de se réunir. C'est qu'aucun des pouvoirs de l'Etat ne pourrait longtemps résister à une pareille organisation (1). »

La loi du 9 avril 1898 autorise seulement les Chambres de Commerce : à correspondre entre elles et avec les Chambres consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription pour toutes les questions relatives aux intérêts commerciaux et industriels du pays ; à provoquer, par l'entremise de leurs présidents,

(1) Sénat. Doc. parl. de mai 1896, p. 91.

une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives (art. 18). Elle les autorise à correspondre directement avec les ministres, et à saisir le ministre du commerce de toutes les questions intéressant le fonctionnement des services qui leur sont confiés (art. 17).

Elle permet encore, et ceci est une atténuation notable à la prohibition des réunions, que des conférences soient organisées. Chaque Chambre peut se faire représenter par une Commission spéciale nommée à cet effet dans ces conférences, où les délégués se concertent sur les questions d'intérêt commun, prévues par l'art. 23 de la loi du 9 avril 1898. Ces questions sont celles de la création, de la subvention et de l'entretien des établissements, services ou travaux d'intérêt commun. Les Chambres de Commerce peuvent donc débattre ces questions générales dans des commissions spéciales. La première conférence, réunie dans ces conditions, depuis la loi de 1898, est une réunion régionale des Chambres de Commerce qui s'est tenue à Nancy, et qui a discuté diverses propositions d'intérêt régional (1).

(1) *Journal des Chambres de Commerce*, 1898, p. 366.

Au début de l'année 1899 s'est également tenue à Douai l'Assemblée des Chambres de Commerce du Nord, à l'effet de remédier à la surélévation du fret sur les canaux des régions houillères. — *Journal des Chambres de Commerce*, 1899, p. 68.

De même, le 6 avril 1899, a eu lieu, sous la présidence de M. Mougeot, sous-secrétaire d'Etat aux Postes et Télégraphes, à la préfecture

Mais il importe de noter que ces conférences ne constituent pas des personnes morales, que les délégués ne peuvent prendre aucune décision ayant une valeur juridique, qu'en effet aux termes de l'art. 24 § 3 « les décisions, qui y seront prises, ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par toutes les Chambres intéressées, et, ajoute le texte, par le ministre du-commerce. » En outre, les Chambres ainsi réunies peuvent être autorisées à contracter des emprunts collectifs, mais *dont la charge sera répartie suivant les dispositions déterminées par les actes d'autorisation.*

Contre les membres de ces conférences le législateur a pris des précautions minutieuses. Il spécifie que le préfet du département, où la conférence a lieu pourra toujours y assister. Il ajoute que, si des questions autres que les questions d'intérêt commun, indiquées plus haut, étaient mises en discussion, le préfet déclarerait la réunion dissoute. Même la loi du 9 avril 1898 édicte une sanction particulièrement énergique contre les délégués, qui conti-

de Châlons, la réunion régionale des Chambres de Commerce de l'Est, en vue de travaux d'intérêt commun à effectuer. — *Journal des Chambres de Commerce* 1899, p. 100.

Les Chambres du Sud-Est se sont aussi réunies du 31 mai au 3 juin de la même année ; elles étaient au nombre de vingt-sept et ont décidé la création à Lyon d'un Office central de renseignements à frais communs, etc. — *Journal des Chambres de Commerce*, 1899, p. 301.

Enfin, le 25 avril 1901, les Chambres du Nord et de l'Est, au nombre de onze, ont tenu une assemblée à Charleville, au sujet de la création d'un grand canal de l'Escaut à la Meuse. — *Journal des Chambres de Commerce*, 1901, p. 140.

nueraient la discussion après cette déclaration : elle ordonne applicables les dispositions et pénalités énoncées à l'art. 34 de la loi du 10 août 1871. C'est dire, que le préfet prononcera, par arrêt motivé, la nullité des délibérations prises après la dissolution, et que le procureur général du ressort pourra ensuite requérir l'application aux délégués des peines édictées par l'art. 258 du code pénal (1).

Enfin, le Conseil d'Etat a décidé que la loi du 9 avril 1898 ne s'opposait pas à la convocation d'assemblées des présidents des Chambres de Commerce. Voici dans quelles conditions il a donné cet avis à la date du 2 août 1899.

M. Dominique Delahaye, président de la Chambre de Commerce d'Angers, avait pris l'initiative d'organiser une assemblée des présidents. Il avait adressé à ses collègues une lettre signée également par MM. Marfille, président de la Chambre de Commerce de Brest, et Charles Beaufile, président de la Chambre de Commerce de Rennes, les invitant à se trouver à Paris le 22 mai 1899, pour assister à une réunion, qui se tiendrait ce jour-là à trois heures, à l'Hôtel Continental. Les signataires invoquaient à l'appui de leur invitation l'article 18 de la loi du 9 avril 1898, qui confère aux présidents, disaient-ils, le droit de se réunir, quand ils le jugent nécessaire. Le ministre du commerce intervint et,

(1) L'art. 258 du code pénal est ainsi conçu : « Quiconque, sans titre, se sera immiscé dans des fonctions publiques, civiles ou militaires, sera puni d'un emprisonnement de 2 à 5 ans, sans préjudice de la peine de faux, si l'acte porte le caractère de ce crime. »

donnant du même texte une interprétation différente, interdit la réunion « faute de demande préalable adressée à son département par les Présidents des Chambres de Commerce, la loi n'autorisant ces dernières à échanger leurs vues sur les questions d'intérêt commun que par voie de correspondance. » Dans ces conditions la réunion du 22 mai à l'Hôtel Continental n'eut qu'un caractère officieux, et les assistants émirent seulement le vœu, qu'une réunion ultérieure eût lieu, dès que l'opinion des Chambres de Commerce de France serait connue, et que cette réunion fut fixée au premier lundi d'octobre. La Section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie du Conseil d'Etat fut alors consultée par M. Millerand, ministre du Commerce. Elle conclut, de l'examen du texte de l'art. 18, que le législateur a voulu dans le § 1^{er} affirmer le droit de correspondance directe des Chambres de Commerce entre elles ; que dans le § 2 il a autorisé ces Chambres à provoquer une entente par l'entremise de leurs présidents ; que ce deuxième alinéa doit avoir pour but de conférer aux présidents une nouvelle prérogative, autre que le droit de correspondance directe ; que ce droit est évidemment celui d'intervenir personnellement pour se réunir à leurs collègues en vue de préparer les décisions à soumettre ultérieurement à leurs Chambres respectives ; que cette faculté de réunion préparatoire de présidents doit porter, non plus sur les objets spéciaux d'intérêt régional, prévus à l'art. 24 et susceptibles d'entraîner des engagements de dépenses, mais bien

sur tous objets rentrant dans les attributions générales des Chambres de Commerce et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives.

A la suite de cet avis, la première assemblée officielle des présidents des Chambres de Commerce de France s'est tenue à Paris, à l'Hôtel Continental, le 2 octobre 1899, sous la présidence de M. Dominique Delahaye ; et des assemblées semblables se réunissent chaque année (1). Toutefois, ces assemblées ne constituent pas des personnes morales, et elles ne peuvent prendre de délibérations ayant une valeur juridique. Les présidents, dans ces réunions, sont de simples préparateurs de délibérations ; ils y puiseront de précieux enseignements et s'instruiront utilement par les conversations qui s'échangeront entre eux et par les rapports s'établissant entre gens qui ont besoin de se connaître ; de là ils rapporteront à leurs compagnies l'écho des sentiments nés sur d'autres points de la France et leur diront : Voilà ce qui a été décidé à Paris, je vous prie de prendre une délibération conforme.

En somme, on peut dire, avec le vice-président de la Chambre de Commerce de Lyon (2), que, dans l'état actuel de la législation, cette réunion des présidents des Chambres de Commerce « doit être un

(1) Cf. Compte rendu sténographique de l'assemblée des présidents des Chambres de Commerce de France, tenue à Paris, à l'Hôtel Continental le 2 octobre 1899. (Angers, Germain et G. Grassin, 1899). — Cf. également les comptes rendus des assemblées suivantes (Paris, Edouard Duruy).

(2) Assemblée du 2 octobre 1899.

» échange de vues entre les présidents pour reconnaître si l'ensemble des Chambres représentées ont certaines idées communes et qu'après cet échange de vues, les Chambres prendront telle initiative qu'elles voudront (1). »

(1) On pourrait se demander si la loi du 1^{er} juillet 1901, relative aux associations, ne facilite pas l'organisation et le fonctionnement de congrès régionaux de délégués des Chambres de Commerce, ou d'unions de ces Chambres, ou d'assemblées de leurs présidents et n'assure pas la personnalité morale à ces groupements. Nous croyons qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à cette idée. En effet, ces congrès n'ont pas le caractère permanent que suppose l'association (loi du 1^{er} juillet 1901, art. 1). Lors même que des unions se constitueraient avec un caractère de permanence, elles ne sauraient être considérées comme des associations, parce que la loi du 1^{er} juillet 1901, bien que d'une portée absolument générale, n'a pas abrogé les dispositions de lois spéciales, telles que la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats ou celle du 9 avril 1898 sur les Chambres de Commerce, et que cette dernière refuse à ces congrès et unions la personnalité morale. — De même pour les établissements permanents, créés par un groupe de Chambres de Commerce, comme *L'Office central de renseignements*, fondé à Lyon par les Chambres du Sud-Est, nous n'osons penser qu'à leur existence de fait, reconnue par l'autorisation ministérielle, vienne s'ajouter, depuis 1901, la capacité juridique, car ils ne peuvent rien faire qui ne soit décidé en assemblée générale des Chambres adhérentes, laquelle décision n'est valable que ratifiée par chaque chambre séparément et par le ministre du commerce ; et la loi de 1901 n'a pu encore, ici, modifier le texte de l'art. 24.

CHAPITRE II

DROITS ET ATTRIBUTIONS DES CHAMBRES DE COMMERCE

Les Chambres de Commerce, en leur qualité d'établissements publics, exercent certains droits de puissance publique, c'est-à-dire que leur activité emprunte nécessairement certaines formes juridiques propres aux personnes publiques, tantôt favorables, tantôt défavorables au développement de l'activité de ces Chambres.

D'autre part, elles sont soumises en cette même qualité, dans l'exercice des droits qui appartiennent aux personnes privées, à certaines conditions, à certaines règles restrictives de leur liberté.

Nous étudierons :

1^o Les droits de puissance publique des Chambres de Commerce ;

2^o Les droits de personne privée des Chambres de Commerce.

SECTION I

DROITS DE PUISSANCE PUBLIQUE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Au premier rang des droits de puissance publique, il faut mettre les droits de police. Nous étudierons ensuite les droits de puissance publique relatifs à la

fortune immobilière des Chambres de Commerce, puis les droits de puissance publique relatifs à leur richesse mobilière.

Les Chambres de Commerce exercent certains droits de police (1). En vertu de l'art. 20 de la loi du 9 avril 1898, elles exercent un droit de police à l'intérieur des bourses de commerce. Ce texte est ainsi conçu : « Quand il existe dans une ville une Chambre de Commerce et une ou plusieurs bourses de commerce, l'administration de la bourse ou des bourses appartient à la Chambre sans préjudice des droits du maire et de la police municipale dans les lieux publics. — Un arrêté préfectoral désigne le local affecté à la tenue des bourses. — La Bourse des valeurs à Paris n'est pas régie par les dispositions ci-dessus. » — Par conséquent, les Chambres de Commerce nomment le personnel des Bourses, assurent le chauffage et l'éclairage du hall, des vestibules et des escaliers, assurent l'entretien locatif des bureaux et magasins. En outre, elles fixent, et ici apparaît leur droit de police, les heures d'ouverture et de fermeture, l'emplacement qu'occuperont les différents groupes commerciaux, etc. Dans l'exercice de ce droit de police, les Chambres de Commerce doivent respecter les dispositions légis-

(1) Nous prenons ici ce mot « Droits de police » dans son sens le plus large et nous entendons par là les droits que les personnes administratives exercent en vue d'assurer le maintien de l'ordre public, ou d'apporter quelque amélioration aux conditions de l'activité publique.

latives relatives aux bourses de commerce, et par exemple le décret du 22 novembre 1861, qui a posé le principe de l'entrée gratuite des bourses.

L'art. 16 § I de la loi du 9 avril 1898 étend ce droit de police, que les Chambres de Commerce exercent dans les bourses de Commerce. Il autorise une certaine ingérence de ces Chambres dans les actes des courtiers. « Dans le cas où tous les genres de commerce ou d'opérations qui se pratiquent sur la place, dit ce texte, ne seraient pas représentés suffisamment par les courtiers inscrits, les Chambres de Commerce, après avis de la Chambre syndicale des courtiers inscrits, peuvent appeler un certain nombre de courtiers non inscrits et de négociants de la place à se réunir aux courtiers inscrits pour concourir avec eux à la constatation du cours des marchandises. »

Les Chambres de Commerce exercent encore un droit de police à l'occasion de divers services que l'art. 24 de la loi du 9 avril 1898 les reconnaît aptes à gérer. En effet, ces Chambres peuvent gérer des services multiples. C'est un fait que nous devons faire remarquer et par lequel ces Chambres se différencient profondément des autres établissements publics et se rapprochent des établissements d'utilité publique. En France, l'établissement public gère en principe un service spécial ; un hôpital, par exemple, ne fait qu'hospitaliser des malades, un bureau de bienfaisance ne fait que distribuer des secours aux indigents ; mais le législateur, qui a fait des Chambres de Commerce des établissements

publics, n'a pu leur en donner tous les caractères. Il n'a pu imposer toutes les conséquences qui découlaient de cette conception de l'établissement public ; il a dû, pour ainsi dire, faire des concessions. M. Hauriou note que les Chambres ont été créées « pour gérer des intérêts profondément différentiels » que ce système est exceptionnel, et juge ainsi bâtard le régime organisé par la loi : « ici l'établissement public *est au fond une corporation domestiquée par l'Etat* et la forme de l'établissement d'utilité publique semblerait plus indiquée (1). »

Quels services peuvent être gérés par les Chambres de Commerce et supposent l'exercice d'un droit de police par ces Chambres ? A quelles conditions cette gestion leur appartient-elle ?

En vertu de l'art. 14 § 1, 2 et 3 : « Les Chambres de Commerce peuvent être autorisées à fonder et administrer des établissements à l'usage du commerce, tels que magasins généraux, salles de ventes publiques, entrepôts, bancs d'épreuve pour les armes, bureaux de conditionnement et titrage, expositions permanentes et musées commerciaux, écoles de commerce, écoles professionnelles, cours pour la propagation des connaissances commerciales et industrielles. — L'administration de ceux de ces établissements qui ont été fondés par l'initiative privée peut être remise aux Chambres de Commerce d'après le vœu des souscripteurs ou donateurs. — Enfin cette administration peut leur être déléguée

(1) Hauriou, *Précis de Droit administratif* (5^e édition) p. 479, note 2.

» pour les établissements de même nature, qui seraient créés par l'Etat, le département ou la commune. » — Nous dirons que les services visés par ce texte sont des services publics. Un arrêt de la Cour de Cassation, du 30 décembre 1884 (1) contredit cette affirmation. Néanmoins, il convient de leur reconnaître ce caractère aujourd'hui, puisque la loi de 1898 affirme la qualité d'établissements publics des Chambres de Commerce, et qu'il est admis que ces services ne doivent pas être gérés dans un but lucratif.

Avant de se charger de la gestion des services installés dans ces établissements, les Chambres de Commerce doivent obtenir l'autorisation du ministre. « Les autorisations sont données à cet effet, dit l'art. 14 § 4, par décision du ministre du commerce, à moins que, eu égard à la nature de l'établissement, un décret ou une loi ne soit nécessaire. » — Le ministre exerce un pouvoir discrétionnaire, lorsqu'il accorde ou refuse l'autorisation sollicitée par une Chambre de fonder ou administrer un établissement destiné à l'usage du commerce. En conséquence, les Chambres de Commerce n'ont aucun recours contre un refus.

La question s'est posée d'autre part de savoir, si l'acte d'autorisation ne peut pas être attaqué par des tiers. Mais nous croyons que cet acte ne saurait donner lieu à un recours pour excès de pouvoir. En effet si l'on conçoit qu'il puisse être attaqué pour

(1) Cass. 30 déc. 1884. S. 86. I. 166.

violation de la loi, parce que l'établissement autorisé ne rentrerait pas dans la catégorie des établissements prévus par l'art. 14, on ne voit pas qui aurait qualité pour demander au Conseil d'Etat l'annulation de l'acte. L'acte d'autorisation ne saurait donner lieu à un recours pour excès de pouvoir, même dans le cas où le ministre en donnant cette autorisation, aurait violé une obligation de l'Etat, une clause d'un contrat, par exemple la concession faite à une compagnie d'un droit exclusif, parce qu'une jurisprudence constante a établi cette règle, que le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable, lorsque le requérant a à sa disposition une autre voie pour briser la force exécutoire de l'acte. Dans ce cas, il appartient seulement à la partie, qui se croit lésée, de porter une action devant la juridiction compétente pour statuer sur les droits et obligations dérivant du contrat (1).

En outre, les Chambres de Commerce peuvent, conformément à l'art. 15, être chargées des services publics intéressant les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription. Plus généralement, ce texte les reconnaît aptes à gérer les services publics, qui donnent lieu à l'exécution des travaux publics prévus par la loi du 27 juillet 1870.

Les Chambres de Commerce, qui fondent ou administrent des établissements à l'usage du commerce, conformément à l'art. 14 de la loi du 9 avril 1898, ou qui gèrent les services publics plus parti-

(1) C. E. 11 janvier 1889, Lebon, p. 81. — Pand. fr. pér. 89, IV. 18.

culièrement prévus par l'art. 15, exercent un droit de police, lorsqu'elles imposent certaines conditions aux citoyens qui prétendent bénéficier de ces services. Dans l'exercice de ce droit, elles ne doivent pas violer la loi et les droits acquis. Ainsi dans les mesures de police, relatives à l'exploitation des magasins généraux, elles doivent respecter cette complète égalité entre commerçants, que commande l'art. 6 du décret du 12 mars 1859 (1). — Notons que les règlements et les tarifs maxima sont approuvés par le ministre, que les taxes et prix effectifs sont homologués par le préfet, à moins que l'acte d'institution n'exige une décision ministérielle (art. 14. § 6 de la loi du 9 avril 1898).

Il est encore un mode d'exercice du droit de police des Chambres de Commerce, qui se répète fréquemment et a une grande importance : c'est le concours qu'elles apportent, par leurs avis ou leurs vœux, dans la confection des lois ou décrets. En effet, l'art. 11 de la loi du 9 avril 1898 expose ainsi les deux premières attributions des Chambres : « Les Chambres de Commerce ont pour attributions : 1^o de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales; — 2^o de présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce... »

(1) Cet article est ainsi conçu : « Les exploitants des magasins généraux et des salles de ventes sont tenus de les mettre, sans préférence ni faveur, à la disposition de toute personne qui veut opérer le magasinage ou la vente de ses marchandises, dans les termes des lois du 28 mai 1858. »

Il est des cas, disons-nous, où le gouvernement demande avis à la Chambre de Commerce. L'art. 12 de la loi énumère certaines hypothèses dans lesquelles le gouvernement a l'obligation de procéder à cette consultation : « L'avis des Chambres doit être demandé : 1^o Sur les règlements relatifs aux usages commerciaux ; — 2^o Sur la création, dans leur circonscription, de nouvelles Chambres de Commerce, de bourses de commerce, d'offices d'agents de change et de courtiers maritimes, de tribunaux de commerce, de conseils de prud'hommes, de succursales de la Banque de France, de magasins généraux et de salles de ventes publiques de marchandises neuves aux enchères et en gros ; — 3^o Sur les taxes destinées à rémunérer les services de transport, concédés dans leur circonscription par l'autorité publique ; — 4^o Sur toutes les matières déterminées par des lois et des règlements spéciaux, notamment sur l'utilité des travaux publics à exécuter dans leur circonscription, et sur les taxes ou péages à percevoir pour faire face aux dépenses de ces travaux ; — 5^o Sur les tarifs de main-d'œuvre pour le travail dans les prisons. » Dans le cas où le pouvoir central omettrait de demander l'avis des Chambres de commerce sur ces questions, les décisions prises par lui pourraient être attaquées devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir.

En outre, le Gouvernement a toujours le droit de demander des avis, et les Chambres peuvent en émettre de leur propre initiative à l'occasion même

de projets de loi et de traités économiques avec les puissances étrangères. L'art. 13 autorise en effet le Gouvernement à provoquer des avis et les Chambres à en émettre spontanément « sur les changements projetés dans la législation commerciale, douanière et économique ; — sur les tarifs de douane ; — sur les tarifs et règlements des services de transport concédés par l'autorité publique hors de leur ressort, mais intéressant leur circonscription ; — sur les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce ouverts dans leur circonscription, en vertu d'autorisation administrative. » On voit que la loi a employé les termes les plus généraux, le législateur ayant manifesté, lors de la discussion de cet article, la volonté de laisser aux Chambres une grande liberté. Le Sénat ajouta le mot *économique* au texte proposé par la Commission, afin d'élargir le rôle consultatif des Chambres de Commerce et de donner satisfaction à M. Le Cour Grandmaison qui s'exprimait ainsi : « Jusqu'à présent les Chambres de Commerce émettaient leurs avis, sans sortir bien entendu de leurs attributions, sur toutes les questions économiques ; vous avez paru excepter la législation économique pour vous en tenir à la législation commerciale. Je demande qu'on comprenne dans l'article les législations économique, industrielle et fiscale. » Ailleurs, M. Le Cour Grandmaison exposait que les délibérations des Chambres de Commerce n'avaient pas été inutiles pour l'élaboration de la loi sur les accidents de travail, et qu'il y avait

intérêt à les consulter sur toutes les propositions de lois relatives au régime du travail ou, par exemple encore, aux projets d'impôt sur le revenu (1).

Est-il besoin d'ajouter que les avis émanant des Chambres de Commerce peuvent prendre la forme de pétitions ? Depuis le décret du 3 septembre 1851, qui autorise les Chambres de Commerce à adresser spontanément des avis au gouvernement, l'interdiction d'adresser des pétitions collectives est réputée inapplicable aux Chambres de Commerce. Souvent celles-ci ont adressé des pétitions au pouvoir législatif (2).

Les Chambres de Commerce concourent encore à l'exercice des droits de police, lorsqu'elles délivrent, conformément à l'art. 16 § 2, les certificats d'origine pour les marchandises françaises destinées à l'exportation, et les cartes de légitimation exigées des commis-voyageurs en pays étrangers.

Enfin, elles participent à l'exercice du même droit, en vertu de l'art. 16, § 3, qui les invite à présenter au ministre du commerce des propositions en vue de la désignation d'adjoint aux commissaires experts pour les affaires de douane.

Les autres droits de puissance publique appartenant aux Chambres de Commerce intéressent la gestion de leur patrimoine.

(1) Sénat, séance du 26 mars 1893. *J. Off.* du 27. Déb. parl. p. 339.

(2) Béquet. *Répertoire*, V^e Chambres Consultatives, n^o 115.

Ces Chambres exercent par exemple des droits de domanialité, c'est-à-dire ces droits de propriété, qui appartiennent aux personnes publiques sur les immeubles affectés à un service public. Ces droits se caractérisent et se différencient des droits de propriété appartenant aux particuliers et aux établissements d'utilité publique, en ce qu'ils sont inaliénables et imprescriptibles. — Ces caractères d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité n'enlèvent pas au droit de propriété domaniale les caractères essentiels de tout droit de propriété, mais ils entraînent plusieurs conséquences qui ne découlent pas normalement du droit de propriété, et qui sont tantôt favorables, tantôt défavorables aux Chambres de Commerce. En effet, celles-ci sont protégées contre les usucapions, anticipations, usurpations, établissements de servitudes et même contre les aliénations qu'elles consentiraient elles-mêmes des immeubles nécessaires aux services qu'elles sont chargées d'assurer. Mais elles peuvent regretter que leur droit de propriété soit restreint en un autre sens, que l'*abusus* ou droit de disposer soit paralysé par le décret d'affectation de telle partie du domaine public à tel service public, et, tant que ce décret n'est pas abrogé, que l'*usus* et le *fructus* soient restreints dans telle mesure que commande le service affectataire.

Sur quels biens des Chambres de Commerce portent ces droits de domanialité? Autrement dit, quelles parties de leur patrimoine sont des dépendances du domaine public?

Les auteurs ne sont pas d'accord sur le criterium, qui permet de déterminer les dépendances du domaine public. La formule généralement admise autrefois ne faisait rentrer dans le domaine public que les *portions du territoire affectées à l'usage de tous et insusceptibles de propriété privée par leur nature*. D'après cette théorie le domaine public ne comprendrait guère que les routes, places publiques, fleuves et rivages de la mer (1). Il ne comprendrait aucune parcelle du patrimoine des Chambres de Commerce. En effet les bâtiments n'en feraient pas partie, or, tous les services gérés par les Chambres de Commerce sont gérés dans des bâtiments. Il ne comprendrait pas non plus les terrains non bâtis, qui ne sont pas directement affectés à l'usage du public, et, par exemple, les bancs d'épreuve pour les armes préparés, en vertu de l'art. 14 de la loi du 9 avril 1898, par les soins des Chambres de Commerce.

Néanmoins nous persistons à croire, que certaines parties du patrimoine des Chambres de Commerce rentrent dans le domaine public et que ces Chambres jouissent de droits de domanialité, que le domaine public est plus étendu que ne le reconnaît la théorie précédente. « La formule nouvelle, dit M. Hauriou (2), détermine au contraire une domanialité publique très étendue : *sont dépendances*

(1) Proudhon, t. II, *Du Domaine public*. — Ducrocq, *Traité de Droit administratif*, t. IV, nos 1430 et ss.; et *Traité des Edifices publics*. — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 389 et ss.

(2) Hauriou, *Précis de Droit administratif*, p. 584.

» du domaine public toutes les choses qui ayant une destination d'utilité publique ont été l'objet d'une affectation formelle. Cette affectation résulte tantôt d'événements naturels comme le mouvement des eaux pour le rivage de la mer ou les fleuves, tantôt d'actes administratifs pour les dépendances artificielles ; il n'est pas nécessaire qu'elle soit perpétuelle, il suffit qu'elle soit actuelle et formelle. Avec cette formule, sont dépendances du domaine public, non seulement les terrains non bâtis affectés à l'usage direct du public comme les routes ou le rivage de la mer, mais encore les terrains non bâtis affectés à un service public, tels que les champs de manœuvre militaires, champs de tir, polygones ; sont aussi dépendances du domaine public les bâtiments affectés aux services publics et les objets mobiliers dépendant des collections publiques. »

Cette théorie est plus conforme aux textes : elle tient compte de l'art. 540 du code civil notamment, qui donne des exemples de bâtiments, portes, murs, remparts des places de guerre dépendant du domaine public, et que négligeait le système précédent. Elle semble être acceptée de plus en plus par la jurisprudence et la doctrine : en vertu de la théorie de l'accessoire, on a d'abord considéré que les bâtiments, qui ne sont que l'accessoire de chemins et places publiques, tels que les fontaines (1), les monuments décoratifs (2), les maisons des éclusiers des ca-

(1) C. E. 1^{er} juin 1849 (Pommier), Lebon, p. 277. — De Recy, *Traité du Domaine*, n° 412.

(2) De Recy, *op. cit.*, n° 416.

naux (1), participent de la domanialité publique ; on admet généralement que les halles et marchés couverts sont des dépendances du domaine public, de même les églises (2) et les arsenaux militaires (3) ; enfin il a été jugé plus récemment que, non seulement les bibliothèques et les musées sont des dépendances du domaine public, mais encore qu'ils communiquent cette qualité aux collections, aux meubles qui les composent (4) (5).

Par application de cette théorie, nous dirons qu'il convient de comprendre dans le domaine public les immeubles qui 1^o appartiennent en propriété à une personne administrative, Chambre de Commerce ou autre, et 2^o sont affectés à un service public par une décision administrative formelle.

Parmi les immeubles non bâtis rentre, par exemple, dans cette catégorie, un terrain qu'une Chambre de Commerce aurait affecté par une décision expresse aux épreuves d'armes.

Le même critérium permet de déterminer quels bâtiments font partie du domaine public. Générale-

(1) De Recy, *op. cit.*, n^o 397.

(2) Cass. 5 décembre 1838. S. 39, I. 33. — De Recy, *op. cit.*, n^o 417.

(3) Ducrocq. *Edifices publics*, n^o 173.

(4) Dijon, 3 mars 1886. S. 90, II, 74. — Lyon, 10 juillet 1894. S. 95, II, 185. — De Recy, *op. cit.*, n^o 216.

(5) Cf. également la question de la domanialité des bâtiments affectés à un service public dans Demolombe, *Distinction des biens*, I, 458 bis et 460. — Aubry et Rau, II, § 169. — Bressolle, *Journal de Droit administratif*, t. IX, p. 117. — Gaudry, *Traité du Domaine*, I, 269, II. 636.

ment, l'édifice dans lequel est installé une Chambre de Commerce en fait partie ; il en serait autrement toutefois si cet édifice avait été pris en location d'un particulier. De même, le local affecté à la tenue des bourses, qu'administre une Chambre de Commerce, constituera le plus souvent une dépendance du domaine public, à partir du moment où il sera affecté par un arrêté préfectoral (loi du 9 avril 1898, art. 20 § 2). — Quelquefois l'application du criterium pourra paraître délicate, parce qu'on hésitera à reconnaître que la Chambre de Commerce gère un service public. Ainsi le décret du 23 germinal an XIII a supprimé, moyennant indemnité, plusieurs établissements privés de conditionnement existant à Lyon, et établi et réglementé une seule condition publique, puis cette condition a depuis cette époque été mise en régie par la Chambre de Commerce. Les travaux sont exécutés dans un bâtiment dont la loi du 19 septembre 1807 a autorisé la construction. Il est permis de se demander si la Chambre de Commerce gère un service public, d'autant qu'elle a en vertu du même décret du 23 germinal an XIII (art. 18 et 19) la faculté de mettre la condition en ferme. Nous croyons que la Chambre gère un service public, car elle ne cherche point à faire de bénéfice, et, si de cette exploitation, elle retire un profit quelconque, elle le distribue en œuvres d'assistance. Plus généralement, la présomption doit être, à notre avis, que le service est un service public et que le bâtiment dépend en conséquence du domaine public, parce que la Chambre de Com-

merce n'a pas le droit de faire le commerce et de rechercher des bénéfices (V. *infra*).

Enfin les objets mobiliers, qui appartiennent aux Chambres de Commerce et ont reçu une destination d'utilité publique évidente, font partie du domaine public. Sont tels les objets mobiliers constituant les musées, que les Chambres de Commerce ont le droit d'ouvrir, en vertu de l'art. 14 de la loi du 9 avril 1898. Mais la jurisprudence n'ayant pas reconnu le caractère de domanialité à d'autres meubles qu'à ceux des musées, nous ne saurions étendre cette solution.

Afin d'assurer les services publics, les personnes publiques ont le droit de se procurer les immeubles nécessaires par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le droit de procéder à l'expropriation est une manifestation de la puissance publique. Il n'appartient que très exceptionnellement à des particuliers ou établissements privés « non dans leur intérêt privé, non pour l'augmentation de leur fortune personnelle, mais dans les rapports de l'établissement dont il s'agit avec l'intérêt public. » Il appartient au contraire nécessairement à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics. Les Chambres de Commerce peuvent donc l'exercer en leur qualité d'établissements publics (1).

Toutefois les Chambres de Commerce ont-elles le droit en la forme de procéder à une expropriation

(1) *Répertoire de Béquet*, V^o Expropriation, n^o 55.

pour cause d'utilité publique ? Ne sont-elles pas obligées de recourir aux bons offices d'une autre personne administrative, de l'État, par exemple, pour faire faire par celui-ci une expropriation ?

Généralement il est admis que les établissements publics doivent emprunter l'intermédiaire de l'administration : un hospice, par exemple, ne procède pas directement à l'expropriation pour s'agrandir, mais seulement par l'entremise de la commune dont il fait partie et au nom de laquelle l'expropriation sera prononcée ; et en fait l'Etat se charge le plus souvent d'acquérir les terrains pour les Chambres de Commerce à condition qu'elles paieront tous les frais. Néanmoins nous ne croyons pas qu'il y ait là pour les établissements publics une règle fixe et que les Chambres de Commerce soient contraintes de recourir aux bons offices de l'Etat. En effet un décret de 1873, sur avis du Conseil d'Etat, autorisa la fabrique d'Oullins (Rhône) à poursuivre l'expropriation de terrains nécessaires à la reconstruction de l'église. (1) Un décret du 5 mars 1895, plus particulièrement instructif, a formellement déclaré d'utilité publique au profit de la Chambre de Commerce de Paris l'acquisition d'un immeuble (2). On ne voit pas d'ailleurs pourquoi les établissements publics ne pourraient pas procéder eux-mêmes à l'expropriation. Nous disons donc que les Chambres de Commerce peuvent y procéder. Elles acquerront les

(1) Cf. Aucoc. *Conférences*, II, n° 826.

(2) *Bulletin des Lois*, premier semestre de 1895, p. 1261.

terrains en leur propre nom après la déclaration d'utilité publique, qui devra être prononcée, comme dans les expropriations poursuivies au nom de l'Etat, par une loi pour les grands travaux et par un décret en Conseil d'Etat pour les petits travaux. — D'ailleurs l'acquisition de l'immeuble devra être préalablement autorisée par le ministre du commerce, conformément au texte de l'art. 14 § 4 de la loi du 9 avril 1898.

De même que des règles particulières sont imposées par la loi aux personnes publiques, qui prétendent acquérir un immeuble en vue d'assurer un service public, de même des règles spéciales leur sont imposées, lorsqu'elles veulent aménager un immeuble dans l'intérêt des services publics. Ces règles tendent à protéger l'activité des personnes publiques, en les rendant par exemple justiciables d'une juridiction d'exception, ou même en leur imposant certains retards, certaines obligations, certaine procédure.

Les règles relatives aux travaux publics sont-elles applicables aux Chambres de Commerce ? Ces Chambres ont-elles le droit de s'en prévaloir ? Et notamment, car tel est le premier intérêt pratique de la discussion, les difficultés relatives aux travaux qu'une Chambre fait exécuter dans l'intérêt d'un service public, sont-elles de la compétence des conseils de préfecture ? Ou encore la théorie des dommages permanents est-elle applicable à l'occasion des travaux entrepris par les Chambres ?

La théorie des travaux publics est applicable aux Chambres de Commerce à l'occasion de tous les travaux qu'elles font accomplir dans l'intérêt d'un service public. Quoique certaines personnes, nous le savons, refusent de ranger aucun bâtiment parmi les dépendances du domaine public, on ne saurait douter qu'elle s'applique au cas où la Chambre de Commerce ferait construire des bâtiments pour les services publics. Le Conseil d'Etat a décidé en effet que les travaux nécessaires pour la construction par des personnes administratives, de manufactures de tabacs (1) ou d'établissements thermaux (2) ou même pour la construction d'une maison, que la commune louait au département comme caserne de gendarmerie (3) étaient des travaux publics (4). Il suffit, pour qu'il y ait ouvrage public, que la Chambre de Commerce fasse bâtir ou aménager un immeuble en vue d'un service public. Et nous savons que la Chambre de Commerce doit être présumée agir dans un intérêt public, parce qu'il lui est interdit de se livrer à une entreprise commerciale, dans le but de réaliser des bénéfices.

On remarquera que, en vertu de l'art. 14 § 6 de

(1) C. E. 17 mai 1885, Lebon, p. 356.

(2) C. E. 8 mars 1866. Lebon, p. 230.

(3) C. E. 20 février 1890. Lebon, p. 999.

(4) M. Hauriou fait remarquer avec raison que ces solutions sont difficilement compatibles avec l'opinion des auteurs qui ne veulent pas ranger les bâtiments dans le domaine public. Nous avons précédemment discuté et rejeté leur théorie.

la loi du 9 avril 1898, les Chambres de Commerce ne peuvent entreprendre des travaux publics pour leur propre installation et celle d'établissements créés par elles ou concéder de semblables entreprises de travaux publics, qu'avec l'autorisation du ministre du commerce.

Outre les travaux publics que les Chambres de Commerce exécutent, conformément aux dispositions de l'art. 14, elles peuvent prendre à leur charge, en vertu de l'art. 15, certains travaux publics entrepris sur le domaine de l'Etat, des départements ou des Communes. Elles peuvent être déclarées concessionnaires des travaux publics prévus par la loi du 27 juillet 1870, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes et les voies navigables de leur circonscription, dans les formes prescrites par cette loi. — Lorsque la loi affirme ainsi l'aptitude des Chambres à se charger de l'exécution de travaux publics, entrepris sur le domaine des autres personnes administratives, elle étend considérablement le champ de leur activité, et semble les considérer comme des établissements d'utilité publique.

Il est aussi, relativement à la fortune mobilière, des règles spéciales aux personnes publiques. Les Chambres de Commerce ont-elles le droit de s'en prévaloir et, en même temps, l'obligation de les observer ?

Pour répondre à cette question, nous devons considérer chacun des trois éléments de leur fortune

mobilière : les deniers, — les créances, — les dettes. — En outre, nous devons étudier leur budget, qui est l'acte dans lequel sont prévus et appréciés ces éléments divers.

Quant aux deniers des établissements publics, on sait que la loi organise une comptabilité particulière, même sévère, et qu'elle prend des mesures propres à rendre effective la responsabilité des comptables pour leur gestion.

La loi du 9 avril 1898 déclare que les Chambres de Commerce sont des établissements publics. En conséquence, il semble que leur comptabilité devrait être soumise, comme celle de tous les établissements publics, à un double contrôle : administratif et juridictionnel. Le contrôle administratif est celui qu'exercent les inspecteurs des finances : ceux-ci se transportent chez les comptables et procèdent à des vérifications. Le contrôle juridictionnel est celui de la Cour des Comptes, qui juge les comptes de gestion annuels des comptables et établit par un arrêt définitif, si les comptables sont quittes, ou en avance ou en débet.

Mais en fait cette conséquence n'est pas admise. Elle était écartée avant la loi du 9 avril 1898. « En dépit de la formule de l'art. 1^{er} du décret du 31 mars 1862, et de la règle dont la loi du 26 janvier 1892 suppose l'existence, lit-on dans Fuzier-Herman (1), tous les établissements publics ne sont pas soumis

(1) Fuzier-Herman, *Répertoire général de droit français*, V^e Cour des Comptes.

» aux règles de la comptabilité publique. Il en est ainsi pour les Chambres de Commerce et les Chambres consultatives d'agriculture, que les décrets des 3 septembre 1851 et 25 mars 1852, dénomment respectivement *établissements d'utilité publique*, mais que la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour classer parmi les *établissements publics*. Ces Chambres sont soumises par leur décret d'organisation à un contrôle de la part de l'administration, mais ne sont pas assujetties à l'ensemble des règles de la comptabilité publique et à la juridiction des comptes. » Le fait, par la loi de 1898, d'avoir substitué aux mots « établissements d'utilité publique » une qualification plus exacte de la situation des Chambres de Commerce, a-t-on dit, ne saurait en rien modifier cette situation et le régime auquel ces établissements étaient soumis. Tel est l'argument que faisaient valoir les présidents des Chambres de Commerce dans une note remise au ministre du commerce le 18 mars 1901, après avoir discuté la question, dans l'assemblée des présidents du 11 février 1901 (1). Les Chambres de Commerce en effet se montrent très hostiles à tout contrôle, et ne veulent point être obligées de présenter leurs comptes.

Il convient d'ajouter qu'au cours des travaux préparatoires à la loi de 1898, le législateur a manifesté expressément le désir de maintenir cette dispense du contrôle imposé aux autres établissements

(1) Cf. Compte rendu sténographique de l'assemblée des présidents du 25 avril 1901. Annexes, pièce n° 1, p. 53.

publics. En effet, M. Durand-Savoyat, dans son rapport déposé le 25 février 1896 au nom de la Commission du Sénat, s'exprimait ainsi : « Dans le sein de la Commission, deux de nos honorables collègues ont paru redouter que cette qualification (d'établissements publics) ait pour conséquence de soumettre la comptabilité des Chambres de Commerce à la vérification des inspecteurs des finances ; jusqu'à présent, ont-ils fait remarquer, en vertu de l'art. 17 du décret de 1851, les comptes et budgets des Chambres de Commerce ont été seulement soumis au contrôle du ministère du commerce ; ce système n'a donné lieu à aucune critique. Le système proposé infligerait aux Chambres de Commerce une suspicion qu'elles n'ont pas méritée, augmenterait une centralisation déjà excessive et gênante, exigerait enfin une comptabilité semblable à celle des établissements publics. — Toutes ces critiques tombent devant l'art. 30 qui règle la comptabilité des Chambres de Commerce, et qui laisse au ministre du commerce le soin de contrôler leur budget ordinaire, leurs budgets spéciaux et leurs comptes administratifs (1). » Peut-être ce raisonnement n'est-il pas péremptoire, et pourrait-on répondre que les départements, que les communes et les établissements publics, tels par exemple que les syndicats de communes, sont astreints à une tutelle plus étroite que les Chambres de Commerce à

(1) Rapport de M. Durand-Savoyat. *J. off.*, Sénat, Doc. parl. de mai 1896, p. 91.

l'occasion du vote de leur budget et que cependant leurs comptables doivent accepter le contrôle des inspecteurs des finances et celui de la Cour des Comptes.

Quoiqu'il en soit, on retiendra qu'il existe en faveur des Chambres de Commerce une exception aux règles sur la comptabilité des deniers des établissements publics. Cette exception, apportée moins peut-être par la loi que par la pratique, rapproche les Chambres de Commerce des établissements d'utilité publique. Elle est une concession importante faite à cet esprit d'indépendance, qui anime les Chambres.

Les règles propres à assurer la responsabilité effective des comptables des établissements publics, nous paraissent s'appliquer d'ailleurs aux comptables des Chambres de Commerce et jouer en faveur de ces Chambres. Nous dirons donc qu'elles bénéficient des dispositions de l'article 2121 § 3 du code civil, qui attribue l'hypothèque légale aux créances de l'Etat, des communes et des établissements publics sur les biens des receveurs et administrateurs comptables. En raison de leur qualité d'établissements publics, et quoique leurs trésoriers ne soient pas en fait justiciables de la Cour des Comptes, elles ont cette hypothèque légale.

Le second élément de la richesse mobilière des Chambres de Commerce, que nous ayons retenu, comprend les créances. Les personnes administra-

tives comptent parmi leurs créances des impôts qui sont perçus en vertu d'un acte du pouvoir souverain. Il est intéressant de constater que les Chambres de Commerce bénéficient du produit de certains impôts en leur qualité d'établissements publics.

« Il est pourvu aux dépenses ordinaires des Chambres de Commerce et des bourses de commerce, dit l'art. 21 de la loi du 9 avril 1898, au moyen d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes, conformément à la loi du 23 juillet 1820, à l'art. 4 de la loi du 14 juillet 1838 et à l'art. 38 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes. » Grâce aux références que donne ce texte, nous pourrions déterminer : quelle est la nature de l'impôt perçu dans l'intérêt des Chambres de Commerce, — quelle est son assiette, — qui est assujetti au paiement, — comment est réparti l'impôt, — comment sont tranchées les difficultés qui naissent à l'occasion de son recouvrement.

La loi de 1898 n'a pas modifié la nature de l'impôt perçu dans l'intérêt des Chambres de Commerce. Cet impôt est un impôt direct additionnel à l'impôt des patentes. Il est important de noter ce caractère accessoire. Le Conseil d'Etat en a tiré cette conséquence, par exemple, que la taxe pour frais de Chambre de Commerce doit être maintenue, en dépit de la déclaration de faillite, alors même que la demande en décharge des droits de patente motivée par cette faillite n'a été rejetée que comme formée tardivement, et que la demande en décharge de la taxe additionnelle a été formée en temps

utile (1). — Cependant l'impôt additionnel demeure différent de l'impôt principal par un trait essentiel : il n'est pas un impôt de quotité, mais un impôt de répartition ; il varie en même temps que les dépenses ordinaires des Chambres et dans la même proportion. Ajoutons qu'il se différencie encore de l'impôt principal, qu'il présente une certaine individualité, parce qu'il se décompose lui-même en deux parties : au principal de la taxe sont ajoutés cinq centimes pour non-valeurs et trois centimes par franc pour subvenir aux frais de recouvrement.

L'assiette de l'impôt des patentes varie avec les diverses catégories de contribuables, classés et énumérés dans les tableaux A, B, C, D, annexés à la loi du 15 juillet 1880 et modifiés par diverses lois ultérieures, notamment par la loi du 8 août 1890. On sait que l'impôt des patentes comprend deux éléments : 1° un droit fixe qui est établi tantôt d'après la nature de la profession et eu égard à la population de la commune, tantôt eu égard à la population et d'après un tarif exceptionnel spécial à chaque profession, tantôt en tenant compte du nombre d'ouvriers employés et de celui des machines ou instruments ; 2° un droit proportionnel, qui est établi sur la valeur locative, tant de la maison d'habitation que des magasins, usines, ateliers, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables. L'assiette de l'impôt additionnel, dont bénéficient les Chambres, est

(1) C. E. 27 janvier 1882. Lebon p. 87. — D. 83, III, 51.

la même que celle de l'impôt principal des patentes.

Sont assujettis à l'imposition additionnelle, en vertu de l'art. 38 de la loi du 15 juillet 1880, les contribuables des trois premières classes du tableau A, annexé à cette loi du 15 juillet 1880 sur les patentes, et ceux désignés aux tableaux B et C comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui desdites classes. D'ailleurs il a été jugé qu'un contribuable peut être assujetti à la taxe additionnelle dans une ville où il paierait seulement le droit proportionnel de patentes, le droit fixe afférent à sa profession étant imposé dans une autre commune(1).

— Sont assujettis plus spécialement au paiement de la taxe afférente à telle Chambre de Commerce les contribuables faisant partie de la circonscription de cette Chambre. Quant aux bourses de Commerce, que les Chambres administrent, il importe de noter

(1) C. E. 22 décembre 1882, Lebon, p. 1061. — D. 84, III, 70. — Considérant, dit l'arrêt, que si, aux termes de l'art. 15 de la loi du 23 juillet 1880 « la taxe pour le paiement des frais des Chambres et bourses de commerce doit porter sur le principal de la contribution des patentes consistant dans le droit fixe et le droit proportionnel, cette disposition doit être entendue en ce sens que la taxe affectera le principal des deux droits, qui composent la contribution des patentes, mais qu'elle ne saurait avoir pour effet d'exempter de ladite taxe ceux des patentables désignés par les articles ci-dessus visés de la loi du 25 avril 1844 et de la loi du 15 juillet 1880, qui ne paient que l'un des deux droits de patente dont s'agit dans les villes où la taxe est perçue. » En conséquence, l'arrêt décide qu'une compagnie de chemins de fer, qui est imposée au droit fixe à Paris, et qui, dans les autres villes de son réseau, est imposée seulement au droit proportionnel, est passible de la taxe pour frais de bourse et de Chambre de Commerce dans ces dernières villes sur le principal du droit proportionnel.

que le rôle relatif à leurs frais ne comprend que les patentables de la ville où elles sont établies.

Chaque année, des décrets fixent les sommes à imposer (loi de finances du 23 juillet 1820). Puis la taxe est répartie, conformément aux règles de l'art. 25 de la loi du 15 juillet 1880, par l'administration des contributions directes sous la surveillance du maire.

Comme il s'agit d'une contribution directe, les difficultés, auxquelles donne lieu cette taxe, sont de la compétence du Conseil de préfecture (1). Cette juridiction fait application des règles qui valent en matière d'impôts directs et plus particulièrement de patentes. En conséquence, elle exigera que le requérant joigne à sa demande en décharge de cotisation au rôle de la contribution additionnelle pour les dépenses de la Chambre de Commerce la quittance des termes échus de sa cotisation sous peine de voir rejeter cette demande (2). Elle ne statuera que sur une demande formée dans le délai légal de trois mois, à partir de la publication du rôle dans la commune.

Le patrimoine des personnes morales, comme celui des personnes physiques, comprend des dettes à côté des créances. Ces dettes peuvent se diviser : 1° en dettes facultatives ou dettes nées de contrats de droit privé et 2° en dettes obligatoires ou

(1) C. E. 12 avril 1829. Lebon, p. 472. — D. 29, III, 49.

(2) C. E. 16 février 1850. Lebon, p. 155.

impôts. Or, il existe, relativement à chacune de ces catégories, des règles qui s'appliquent spécialement aux personnes publiques, et, en leur qualité d'établissements publics les Chambres de Commerce sont soumises à l'application de ces règles.

Quant aux dettes nées de contrats de droit privé, les établissements publics, de même que l'Etat, les départements et les communes, ont le droit de se prévaloir d'un double privilège : 1^o ils sont soustraits aux voies d'exécution de droit commun ; 2^o le paiement s'opère suivant une procédure administrative.

Les Chambres de Commerce jouissent de ce double privilège : 1^o Leurs biens sont considérés comme insaisissables ; la compensation ne leur est pas imposable. Il y a impossibilité pour leurs créanciers d'employer la voie d'exécution de droit commun, quelle que soit la dette. Ceux-ci ne pourraient employer aucune espèce de voie d'exécution, ni frapper de saisie-arrêt les créances et les revenus, ni faire saisir le mobilier d'une Chambre ni les immeubles, ni même, croyons-nous, faire inscrire sur les immeubles une hypothèque judiciaire. — 2^o La procédure de paiement est pour les Chambres de Commerce, comme pour les départements, communes et autres administrations subordonnées, l'inscription d'un crédit spécial au budget des dépenses. Cette inscription est en principe spontanée de la part des Chambres. Cependant le créancier n'est pas à la merci de la bonne volonté de sa débitrice : toute dette exigible peut être inscrite d'office, en vertu d'une décision de l'administration supé-

rieure, au budget de la personne administrative. De même que, par exemple, le préfet a le droit, en vertu de l'art. 58 du décret du 9 mars 1874 sur les associations syndicales, d'inscrire d'office une dette exigible au budget de ces associations, de même le ministre du commerce a, en vertu de l'art. 26, § 2 de la loi du 9 avril 1898, qui lui donne qualité pour approuver les budgets des Chambres de Commerce, le droit d'inscrire dans ces budgets, avant de les approuver, les dettes exigibles.

Quant aux impôts payés par les établissements publics et en particulier par les Chambres de Commerce, il existe des règles complexes, tout un régime fiscal, dont l'exposé sera plus difficile. Recherchons successivement quels impôts directs et quels impôts indirects paient les Chambres de Commerce.

Ces Chambres ont le droit de se prévaloir de multiples exemptions pour le paiement des impôts directs. En effet, en vertu de l'art. 105 de la loi du 3 frimaire de l'an VII, l'impôt foncier ne frappe pas les immeubles appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics, lorsqu'ils sont affectés à un service public et qu'ils ne sont pas productifs de revenu. — En vertu de l'art. 5 de la loi du 4 frimaire an VII, sont exemptés de la contribution sur les portes et fenêtres, les ouvertures des bâtiments employés à un service public. Et il convient de remarquer que la loi ne distingue pas, suivant que l'immeuble appartient ou non à la personne administrative : il faut, mais il

suffit, qu'il soit affecté à un service public. Ainsi donc une Chambre de Commerce paiera des impôts, par exemple, pour un immeuble qui lui a été légué et qu'elle donne à bail à des particuliers; le secrétaire de la Chambre qui est logé dans l'immeuble où est installée une Chambre, paiera l'impôt des portes et fenêtres pour la partie du bâtiment occupé par lui; mais la Chambre ne paiera pas d'impôt pour les autres parties de ce même bâtiment.

Les exemptions que nous avons rappelées valent-elles pour les établissements à l'usage du commerce, que les Chambres de Commerce fondent ou administrent, conformément à l'art. 14 de la loi du 9 avril 1898? Le Conseil d'Etat a décidé que la contribution immobilière et celle des portes et fenêtres sont dûes sur des magasins mis à la disposition des négociants pour le dépôt de leurs marchandises (1). Toutefois nous pensons que ces contributions ne doivent pas être perçues, parce que l'exploitation des établissements administrés par les Chambres de Commerce ne tend pas à assurer à celles-ci des bénéfices, que les Chambres les administrent dans l'intérêt public, gèrent, nous semble-t-il, des services publics.

Les Chambres de Commerce ne doivent la taxe de main-morte que sur les immeubles non exemptés de l'impôt foncier (loi du 20 février 1849). — Doivent-elles la patente lorsqu'elles fondent des établissements à usage du commerce, conformément

(1) C. E. 13 février 1885. Lebon, p. 171.

à l'art. 14 de la loi du 7 avril 1898 ? Des décisions contradictoires avaient été rendues avant le vote de cette loi. Par un arrêté du 7 août 1875 (1), le Conseil d'Etat avait décidé que la Chambre de Lyon, qui dirigeait la condition des soies dans cette ville, devait être inscrite au rôle des patentes, comme entrepreneur d'une condition. En vain la Chambre représentait que la condition n'est pas exploitée, mais surveillée et contrôlée par elle, qu'elle ne cherche pas à faire de bénéfices, que les produits de la condition des soies, lorsqu'ils existent, sont consacrés à des œuvres d'utilité publique. Le Conseil d'Etat jugeait « qu'en vertu du décret du 28 germinal de l'an XIII, la condition des soies de Lyon a été mise en régie, sous la direction de la Chambre de Commerce qui a été autorisée à la donner en ferme..... Que la Chambre de Commerce de Lyon, n'ayant pas usé de cette autorisation, exploite dans cette ville une condition pour les soies et perçoit des rétributions analogues à celles qui sont perçues dans les établissements privés ; Que ces faits constituent l'exercice d'une industrie qui ne rentre dans aucune des exceptions prévues par la loi ; Que, dans ces circonstances, la Chambre de Commerce de Lyon n'est pas fondée à demander décharge du droit fixe de patente, auquel elle a été imposée pour l'année 1873, sur le rôle de la ville de Lyon, comme entrepreneur d'une condition pour les soies. » Au contraire, on lit dans un arrêt du 3 novembre 1882 (2) :

(1) C. E. 7 août 1875. Lebon, p. 801. — D. 76, III, 26.

(2) C. E. 3 novembre 1882. Lebon, p. 841. — D. 84, III, 18.

« Considérant que les droits de remorquage que la Chambre de Commerce de Bayonne a été autorisée à percevoir par la loi du 21 juin 1838 et l'ordonnance du 17 mars 1841, doivent être exclusivement affectés aux dépenses d'entretien et de service du bateau remorqueur ; et que, en vertu de l'art. 4 de ladite ordonnance du 17 mars 1841, dans le cas où le produit des droits excéderait les besoins, ils pourraient être réduits par le Ministre du Commerce ; Que, dans ces circonstances, la Chambre de Commerce ne saurait être considérée comme exerçant un commerce, une industrie ou une profession, au sens de la loi du 25 avril 1844, et qu'elle est fondée à demander décharge des droits de patente..... (1) » Nous croyons que cette seconde décision doit être généralisée. En effet, les Chambres de Commerce, qui créent des établissements à l'usage du commerce, agissent en cette qualité d'établissements publics, que leur donne le législateur, organisent un service public, mais ne fondent pas un commerce, d'autant qu'elles n'ont pas droit (c'est une règle que nous avons déjà formulée et que nous exposerons en détail plus loin) d'exploiter ces établissements dans le dessein de réaliser des bénéfices.

Le paiement des impôts indirects, perçus par l'Administration de l'Enregistrement des Domaines

(1) Cf. dans le même sens pour analogie : C. E. 19 mai 1882 (2 arrêts). Lebon, p. 505 ; S. 1884. III. 40. — 16 fév. 1900. Lebon, p. 129 ; S. 1902. III. 56. — 29 mars 1901. Lebon, p. 342 ; S. 1903. III. 124. — 13 mai 1901. Lebon, p. 464 ; S. 1904. III. 30.

et du Timbre, a depuis longtemps été l'occasion de graves difficultés entre cette administration et les Chambres de Commerce, parce que les Chambres acceptent le bénéfice des droits, qui découlent de leur qualité d'établissements publics, mais refusent d'accepter les charges corrélatives à ces droits. Le motif en est, que la protection accordée aux Chambres par le législateur, qui fait des Chambres des établissements publics, se retourne parfois contre celles-ci, qu'en cette qualité elles seront débitrices d'impôts indirects particulièrement élevés, de charges très lourdes.

La première obligation, qui incombe aux Chambres de Commerce à l'égard de l'Enregistrement, est celle d'accepter et de faciliter les vérifications que les préposés de cette administration exercent au siège des établissements publics. En effet, tandis que les établissements d'utilité publique, à l'exception des congrégations religieuses, ne sont soumis aux visites de l'Enregistrement que s'ils ont émis des titres, les établissements publics sont toujours soumis à l'obligation de communiquer à ses agents. Les Chambres de Commerce se sont opposées à ces vérifications avec la même énergie qu'elles ont manifestée en protestant contre les visites des inspecteurs des finances (1) ; mais nous allons voir que sur ce point, elles ont été moins heureuses dans leur résistance.

(4) Cf. la discussion qui eut lieu à ce sujet à l'assemblée des présidents des Chambres de Commerce tenue à Paris le 25 avril 1901. *Compte-rendu sténographique, op. cit.*, p. 10 et ss.

Avant même l'arrêt de la Cour de Cassation du 28 octobre 1885, qui a formellement reconnu que, nonobstant les termes du décret de 1851, les Chambres de Commerce constituent de véritables établissements publics, des notes avaient été échangées entre le ministère des finances et celui du commerce. Après cet arrêt, le ministre des finances avait de nouveau, dans une lettre écrite au ministre du commerce à la date du 27 mars 1890, revendiqué pour les agents de l'Enregistrement le droit de vérification ; mais les Chambres continuèrent à se prévaloir du texte littéral du décret de 1851. Toutefois, le 13 août 1900, le ministre des finances se fondant sur la loi du 9 avril 1898, affirmait ce droit de vérification et avertissait le ministre du commerce, qu'il donnait des instructions pour que les investigations autorisées par la loi fussent pratiquées au siège des Chambres de Commerce, à partir du 1^{er} septembre 1900. Les dispositions législatives, qui prescrivent ces investigations, sont : l'art. 4 du décret du 4 messidor, an XIII ; l'art. 22 de la loi du 23 août 1871, et l'art. 7 de la loi du 21 juin 1875. Tout refus de communication doit être constaté par procès-verbal et puni, conformément à l'art. 22 de la loi du 23 août 1871, d'une amende de 100 à 1.000 francs. — Notons que par une décision du 17 avril 1903, le ministre des finances a prescrit à l'administration de l'Enregistrement de restreindre les vérifications à opérer dans les Chambres de Commerce aux documents postérieurs à la promulgation de la loi du 9 avril 1898.

Les établissements publics, et en particulier les Chambres de Commerce, ont le droit de bénéficier de l'exemption de certains impôts indirects, que perçoit l'administration de l'Enregistrement des domaines et du timbre, et d'autre part ils sont soumis à certaines impositions spéciales. Voyons quels impôts indirects paient les Chambres de Commerce.

L'art. 78 de la loi du 15 mai 1818 assujettit « au timbre et à l'enregistrement sur la minute dans le délai de vingt jours, conformément aux lois existantes : 1^o les actes des autorités administratives et des établissements publics portant transmission de propriété, d'usufruit et de jouissance ; les adjudications ou marchés de toute nature aux enchères, au rabais ou sur soumission ; 2^o les cautionnements relatifs à ces actes. » Les Chambres de Commerce doivent se soumettre à ce texte. Elles ne peuvent se prévaloir des dispositions moins rigoureuses de l'art. 22 de la loi du 11 juin 1859, sur les marchés conclus entre particuliers. Elles doivent payer le droit proportionnel de 1 ‰, et leurs secrétaires sont tenus, à peine d'une amende égale au montant du droit, de faire enregistrer dans le délai de vingt jours de leur date les actes énumérés plus haut (1).

A l'inverse, si l'art. 78 fait peser sur les établissements publics des charges très lourdes, ces établissements, et particulièrement les Chambres de Com-

(1) Garnier, *Répertoire général de l'Enregistrement*. V^o Chambre de Commerce, n^o 5.

merce, ont le droit d'invoquer le bénéfice des dispositions de l'art. 80 de cette même loi du 15 mai 1818. Ce texte est ainsi conçu : « Tous les actes, arrêtés et décisions des autorités administratives non dénommés dans l'art. 78, sont exempts du timbre sur la minute et de l'enregistrement, tant sur la minute que sur l'expédition. Toutefois, aucune expédition ne pourra être délivrée aux parties que sur papier timbré, si ce n'est à des individus indigents et à charge d'en faire mention dans l'expédition. » Sont donc exempts de ces droits les actes et décisions des Chambres de Commerce ne rentrant pas dans la catégorie des actes visés par l'art. 78, tels que les emprunts (1), ou les extraits de délibérations, comptes de gestions, mémoires, rapports et vœux envoyés aux pouvoirs publics, de même que les pétitions et réclamations qu'elles leur adressent.

Quant aux pétitions présentées aux Chambres de Commerce par les particuliers dans la limite des attributions conférées à ces Chambres, il résulte d'une décision du 27 septembre 1873 qu'elles doivent être rédigées sur timbre de dimension. Il n'y a pas eu sur ce point de changement en 1898, puisque la loi de Brumaire an VII assujettit au timbre les pétitions et demandes remises aux autorités constituées, et qu'il est moins douteux aujourd'hui que jamais que les Chambres en font partie.

(1) *Journal de l'Enregistrement*, 21 794. — Garnier. *Répertoire périodique de l'Enregistrement*, 5.972.

En leur qualité d'établissements publics, les Chambres de Commerce sont assujetties pour leurs registres de recettes et de dépenses au timbre de dimension (loi du 13 brumaire an VII, art. 12). Au contraire les registres des établissements d'utilité publique échappent généralement au timbre.

En la même qualité, les Chambres de Commerce devraient être déclarées passibles du droit de 0 fr. 25 établi par l'art. 2 de la loi du 23 août 1871 sur les quittances délivrées par les comptables des deniers publics pour leurs recettes. On sait que la délivrance de ces quittances est obligatoire. Toutefois nous devons noter que par une décision du 16 octobre 1899, l'administration a décidé que les trésoriers des Chambres de Commerce ne devaient pas être considérés comme comptables de deniers publics, et que les reçus délivrés par eux ne sont passibles, comme ceux des particuliers ou des établissements d'utilité publique, que du droit de 0 fr. 10. Elle motive cette décision par cette considération que les comptes des Chambres de Commerce ne sont pas soumis à la cour des comptes (1). — Quant aux contributions et taxe spéciales perçues pour le compte des Chambres de Commerce par des comptables publics, les reçus qui en sont délivrés sont passibles, lorsqu'ils sont assujettis au timbre, du droit de 0 fr. 25.

Notons encore que la loi de finances de 1901 a dispensé des droits de timbre, dont ils étaient pas-

(1) *Journal de l'Enregistrement*, 25 892.

sibles, les certificats délivrés par les Chambres de Commerce pour certifier l'origine des marchandises destinées à l'exportation.

Nous ne parlons pas des autres impôts indirects, que les établissements publics acquittent de la même façon que les établissements d'utilité publique. C'est ainsi qu'à l'occasion des emprunts qu'elles contractent, les Chambres de Commerce doivent acquitter la même taxe sur le revenu (1) de 4 % depuis la loi du 26 décembre 1890, les mêmes droits de transmission et de timbre sur les obligations émises pour y faire face, que les établissements d'utilité publique (2).

Les divers éléments de la richesse mobilière des Chambres de Commerce sont énumérés et évalués dans leurs budgets. Le législateur a édicté certaines règles propres à assurer le contrôle des budgets des établissements publics et particulièrement des Chambres de Commerce. Nous devons étudier ces règles, qui établissent moins des droits en faveur de ces chambres, que des obligations corrélatives à leurs droits de puissance publique.

En vertu de l'art. 26 § 2 de la loi du 9 avril 1898, les Chambres dans les six premiers mois de chaque année « adressent le compte-rendu des recettes et des dépenses de l'année précédente et le projet de

(1) *Journal de l'Enregistrement*, 21.786.

(2) Garnier. *Rép. périod.*, 6.580.

» budget des recettes et des dépenses de l'année suivante au préfet de leur département qui les transmet avec les pièces de comptabilité au ministre du commerce, auquel il appartient d'approuver les budgets et les comptes. »

La loi a donné au ministre ce droit particulièrement grave d'approuver le budget et les comptes des Chambres de Commerce, parce que celles-ci sont considérées en France comme des rouages de l'administration, qu'elles sont chargées de services publics, et qu'il importe que le pouvoir central veille à la bonne exécution de ces services. L'approbation ne sera donnée à un budget, que, si la Chambre, qui l'a voté, fait le meilleur emploi de ses ressources dans l'intérêt général. A ce propos, notons la disposition de l'art. 26 § 4, qui autorise les Chambres de Commerce à se constituer un fonds de réserve, mais limite ce fonds de réserve, de telle sorte que les Chambres ne négligent point les services publics. « Les Chambres de Commerce, dit ce texte, peuvent affecter tout ou partie des excédents des recettes, provenant de la gestion de leur service ordinaire, à la constitution d'un fonds de réserve en vue de faire face aux dépenses urgentes et imprévues. Le montant de ce fonds de réserve, qui doit être mentionné dans les comptes et budgets de ce service à un article spécial, ne peut en aucun cas être supérieur à la moitié de la totalité des ressources annuelles dudit budget. » — Grâce à son droit d'approbation, le ministre pourra encore contraindre les Chambres de Commerce à inscrire dans

leur budget des dettes exigibles dont elles refuseraient de s'acquitter. (1)

Indépendamment du budget ordinaire, les Chambres établissent des budgets spéciaux pour les divers services qu'elles administrent. Ces budgets sont soumis également à l'approbation du ministre du commerce.

Enfin, les Chambres doivent soumettre chaque année au ministre, outre ces budgets et les pièces annexes, un tableau d'amortissement des emprunts, qu'elles ont été autorisées à contracter.

SECTION II

DROITS DE PERSONNE PRIVÉE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Les droits de personne privée des personnes administratives sont les droits qui n'entraînent des charges exceptionnelles ni pour les personnes, ni pour les propriétés, les droits que les particuliers ont également dans leur patrimoine.

Les Chambres de Commerce jouissent comme toutes les personnes administratives de droits de personne privée. Par exemple, elles peuvent avoir un domaine privé, c'est-à-dire un droit de propriété prescriptible sur certains immeubles, plus particulièrement sur des bâtiments non affectés à un service public (2). Elles peuvent contracter, et par leurs

(1) Cf. *Supra*.

(2) Mais nous savons que les dépendances du domaine privé des

contrats, elles n'engagent qu'elles-mêmes, jamais l'État, puisqu'elles ont la personnalité civile (1).

Mais les établissements publics, et notamment les Chambres de Commerce, sont astreints dans l'exercice de ces droits à observer certaines règles, auxquelles les particuliers ne sont pas soumis. Ces règles, qui sont édictées dans le but de protéger les Chambres, ont pour résultat de diminuer grandement leur liberté et leur indépendance. C'est surtout en étudiant ces règles, que nous comprendrons les graves inconvénients du régime juridique des Chambres de Commerce, de leur caractère d'établissements publics. Le plus grave inconvénient est la restriction apportée à la liberté de contracter.

La liberté de contracter, qui appartient aux Chambres de Commerce, n'est pas aussi large, que celle des établissements d'utilité publique. Elle est restreinte par la règle, qui interdit aux établissements publics d'entreprendre aucune industrie et aucun commerce.

La première conséquence, qui découle de cette règle est la suivante : la gestion des services, qu'une Chambre de Commerce exerce en vertu des art. 14 et 15 de la loi du 9 avril 1898, est profondément différente de la gestion d'un fonds de commerce.

établissements publics deviennent différentes des immeubles appartenant aux particuliers en ce qu'elles sont insaisissables.

(1) Cf. cass. 27 janvier 1880. *Bull. des arrêts de la C. de Cass.* 1880, p. 27.

Les Chambres n'assurent jamais ces services au moyen de contrats de droit privé, par la conclusion desquels elles pourraient s'enrichir. Cette gestion est exercée par des actes de puissance publique : les rapports entre les Chambres de Commerce et les particuliers doivent être exclusivement des rapports de droit public, c'est-à-dire non pas des rapports contractuels et commerciaux, mais des rapports de police. Nous rappelons qu'en effet les tarifs sont approuvés par le ministre du commerce, à moins que, en raison de la nature du service, un décret ou une loi ne soit nécessaire. De même, les taxes et prix effectifs à percevoir doivent être déterminés dans des règlements et homologués par le préfet, à moins que l'acte d'institution n'exige une décision ministérielle. (art. 14, § 5).

Et maintes fois le Conseil d'Etat a rappelé que la gratuité est la règle de l'administration et du fonctionnement de l'institution, que la rémunération réclamée par les Chambres de Commerce pour leurs services ne peut être que la représentation du service rendu et des dépenses payées (1). Ainsi s'explique cette remarque faite par la Section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, dans un avis du 14 avril 1880 : « Il a paru à la Section que, pour éviter toute contestation possible sur la légalité de la taxe, que la Chambre de Commerce est autorisée à percevoir, il y aurait

(1) Cf. également sur ce point le décret du 10 août 1864 (art. 2), relatif aux abattoirs publics. — *Journal des Chambres de Commerce*, 1895, p. 339.

» lieu d'adopter un système de rédaction, indiquant que le droit établi par décret est la rémunération d'un service rendu.... (1). »

D'ailleurs la création d'un établissement par une Chambre de Commerce ne doit être autorisée en principe que lorsque l'initiative privée est impuissante à établir les appareils et les engins nécessaires au commerce. On lit en effet dans l'avis du Conseil d'État du 14 avril 1875 cette considération, qu'il importe encore de rappeler après la loi du 9 avril 1898 : « La Chambre de Commerce (de Brest) et le sieur Tritshler demandent concurremment, dans des conditions à peu près identiques, la concession de l'établissement et de l'exploitation dans le port de Brest de grils de carénage et de diverses grues. Si le concours des Chambres de Commerce, toujours offert avec le louable empressement dont la Chambre de Commerce de Brest a fait preuve, est souvent nécessaire pour assurer l'exécution ou même l'exploitation des établissements accessoires des ports, il importe de réserver leur intervention pour le cas où l'industrie privée resterait impuissante (2). »

Une seconde conséquence de cette règle qu'il est interdit aux établissements publics d'entreprendre aucune industrie et aucun commerce doit être retenue. Nous l'énoncerons ainsi : les Chambres de Commerce ne doivent entreprendre en dehors des services publics aucune entreprise industrielle ou

(1) Cf. Béquet. *Répertoire*, V^o Chambres Consultatives, n^o 94, note.

(2) Béquet. *Répertoire*. V^o Chambres consultatives, n^o 104, note.

commerciale, aucune spéculation. Le Conseil d'Etat veille à ce que les Chambres n'assument pas de risques périlleux. La Section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce faisait les observations suivantes dans un avis du 24 juillet 1883 : « La Section, saisie d'un projet de décret autorisant la Chambre de Commerce d'Oran à contracter un emprunt de 530,000 francs, a fait les observations suivantes : — La Chambre de Commerce d'Oran, autorisée à construire une maison consulaire, a cru pouvoir entreprendre, en même temps, une spéculation immobilière, opération complètement étrangère à ses attributions. L'initiative, prise par elle, est d'autant moins justifiable, que, ne disposant pas des ressources nécessaires au paiement des constructions, elle doit recourir à l'emprunt et n'offre d'autre gage pour le service des annuités que le revenu de son immeuble ; Que, si la Chambre de Commerce trouve des prêteurs se contentant de cette garantie, elle n'en reste pas moins exposée à de graves difficultés, pour peu que les locaux deviennent vacants ou les locataires insolvable. — En signalant à M. le Ministre du Commerce une situation aussi regrettable, la Section émet le vœu que des mesures soient prises pour en éviter le retour. »

Certains contrats sont cependant permis aux Chambres de Commerce. Elles peuvent contracter afin d'assurer le chauffage, l'éclairage, etc., des établissements dans lesquels sont installés les cours professionnels, les musées et autres services publics.

Elles peuvent faire valoir leur domaine privé, par exemple céder à bail un immeuble qui n'est affecté à aucun service public.

Mais dans la gestion de leur domaine privé, les Chambres de Commerce ne peuvent encore contracter librement; elles sont moins indépendantes que les établissements d'utilité publique. Nous ne croyons pas, en effet, qu'elles puissent vendre ou acquérir librement des immeubles sans une autorisation du ministre. Ce droit ne leur sera pas refusé en vertu de l'art. 14 § 6; nous estimons que ce texte vise l'acquisition d'immeubles dépendant du domaine public et ne concerne pas notre hypothèse. Mais il leur sera refusé en vertu de l'art. 26, § 2, qui donne au ministre du commerce le pouvoir d'approuver les budgets, car ce pouvoir serait vain, si les Chambres de Commerce pouvaient vendre ou acquérir sans autorisation. Il leur sera refusé en vertu de l'art. 26 § 4, qui interdit la constitution d'un fonds de réserve, supérieur à la moitié de la totalité des ressources annuelles du budget; cette disposition législative deviendrait également illusoire, si les Chambres étaient libres d'acquérir des immeubles et pouvaient ainsi accroître et dissimuler irrégulièrement leur fonds de réserve.

La loi du 9 avril 1898 pose des règles spéciales et restrictives de la liberté des Chambres de Commerce, relativement au contrat de prêt.

Les emprunts contractés par les Chambres de

Commerce, en vue de subvenir et de concourir aux dépenses de construction de bourses, de palais consulaires, de lignes téléphoniques, et aux dépenses de fondation des autres établissements mentionnés à l'art. 14 doivent être autorisés par décret rendu sur le rapport du ministre du commerce. Il est fait face au service de ces emprunts ainsi qu'aux dépenses d'exploitation des établissements mentionnés à l'art. 14, au moyen des recettes, et s'il y a lieu, des centimes additionnels, prévus à l'art. 21 (art. 22).

En vertu de l'art. 23, les emprunts généralement beaucoup plus importants, que nécessiteraient les travaux publics et l'établissement des services publics prévus par l'art. 15, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription, doivent être autorisés par décret rendu sur le rapport du ministre du commerce, après avis du ministre des travaux publics. — Il est fait face au service de ces emprunts au moyen de l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation, et, s'il y a lieu, au moyen de péages ou de droits établis en vertu des lois ou décrets.

Les Chambres peuvent se concerter pour contracter un emprunt collectif, tant pour assurer en commun les services prévus par l'art. 14, que les services visés par l'art. 15. Elles doivent demander et obtenir chacune une autorisation distincte, car, ainsi que nous l'avons déjà reconnu, les syndicats et fédérations de Chambres sont interdits et ne peuvent en conséquence constituer des personnes juridiques. Les charges de l'emprunt sont réparties

suivant les dispositions déterminées par les actes d'autorisation. Le service de ces emprunts est assuré par l'excédent de recettes et, au besoin, par des centimes additionnels ou par des péages et des droits établis en vertu de lois ou décrets.

Ajoutons que les emprunts, que les Chambres de Commerce sont ainsi admises à contracter, peuvent être réalisés, d'après l'art. 25 de la loi de 1898, soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par voie de souscription publique, avec faculté d'émettre des obligations au porteur ou transmissibles par endossement, soit directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou du Crédit Foncier de France, aux conditions de ces établissements. Les contrats d'emprunts doivent toujours stipuler la faculté de remboursement par anticipation.

Les Chambres de Commerce ont la faculté de recevoir des dons et legs. Mais leur capacité comporte une grave restriction : elles ne peuvent recevoir sans avoir été préalablement autorisées. La même restriction est d'ailleurs apportée à la capacité des établissements d'utilité publique. Les établissements publics acceptent ou refusent, sans autorisation de l'administration supérieure, les dons et legs qui leur sont faits sans charges, conditions ni affectation immobilière. Ils ont besoin de l'autorisation dans les autres hypothèses. Notamment les Chambres de Commerce ont besoin d'une autorisation, pour accepter l'offre d'un de ces établissements énumérés

dans l'art. 14 de la loi du 9 avril 1898. Cette autorisation doit leur être donnée par le ministre du commerce.

L'autorisation, accordée aux Chambres de Commerce, ne sera pas soumise aux règles de la spécialité, que la jurisprudence administrative a posée. Cette règle, qui n'a d'ailleurs, semble-t-il, que la valeur d'une règle administrative, qui ne constitue pas une règle de droit civil, peut se formuler ainsi : l'autorisation d'accepter une libéralité ne saurait être accordée lorsque cette libéralité est grevée de charges, qui tendraient à faire sortir de sa spécialité fonctionnelle l'institution gratifiée. Elle ne saurait être appliquée aux Chambres de Commerce ; nous avons vu, qu'en effet les établissements publics sont en principe chargés d'un service spécial, mais que, par exception, les Chambres de Commerce peuvent gérer des services multiples. L'art. 14 de la loi du 9 avril 1898 les autorise même expressément à fonder des établissements profondément différentiels et ajoute, que l'administration de ceux de ces établissements, qui ont été fondés par l'initiative privée, peut leur être remise d'après le vœu des souscripteurs ou donateurs. — Il est vrai de dire cependant que les Chambres de Commerce ne sauraient être autorisées à accepter une charge, qui n'intéresserait en aucune façon le commerce et l'industrie de leur circonscription.

Ajoutons, que le pouvoir central a toujours considéré qu'il puisait dans ses droits de tutelle sur les établissements publics la faculté de contraindre ces

administrations et établissements à accepter les libéralités contre leur propre volonté. Il estime que les établissements publics sont soumis à « l'autorisation d'office (1). » Les Chambres de Commerce y sont soumises également. Mais depuis la loi du 4 février 1901, qui autorise les établissements publics à accepter et refuser sans autorisation les dons et legs faits sans charge, l'autorisation d'office ne peut plus intervenir qu'à l'occasion de libéralités grevées de charges, conditions ou affectations immobilières.

(1) Av. minist. inter. 28 sept. 1894. *Rev. d'adm.* 1895. t. I. p. 463. — Cf. Salmon. Des autorisations d'office. *Rev. d'adm.* 1895, t. I, p. 129.

CHAPITRE III

ACTIONS QUE PEUT FAIRE NAÎTRE L'ACTIVITÉ DES CHAMBRES DE COMMERCE

Nous avons parlé déjà de certains recours, qui n'intéressent les Chambres de Commerce qu'indirectement. Tels sont les recours exercés à l'occasion des élections, lesquels ne visent ni les décisions des Chambres de Commerce ni les Chambres de Commerce considérées comme personnes morales, mais tendent à faire réformer les opérations électorales. De même le recours exercé contre le décret qui institue une Chambre de Commerce concerne un acte antérieur à l'existence même de cette Chambre. Ou bien encore les recours exercés à l'occasion de l'impôt additionnel à l'imposition des patentes, et dont il a été question plus haut n'ont pas pour but de déférer au Conseil de préfecture aucun acte des Chambres de Commerce. Point ne sera besoin de revenir non plus sur cette idée que le recours pour excès de pouvoir est recevable contre les décisions administratives, qui n'ont pas été précédées de l'avis des Chambres de Commerce, dans les cas où l'art. 12 de la loi du 9 avril 1898 prescrit à l'administration de demander cet avis.

Mais parfois les décisions des Chambres de Commerce peuvent être attaquées, ou les Chambres de

Commerce peuvent être traduites devant les tribunaux. Elles peuvent, d'autre part, être demanderesse dans une instance. Il convient d'étudier les recours qui intéressent directement ces Chambres.

Considérons successivement : les recours exercés contre les décisions des Chambres de Commerce ou les Chambres elles-mêmes.

Puis les recours exercés par les Chambres.

SECTION I

RECOURS EXERCÉS CONTRE LES ACTES DES CHAMBRES DE COMMERCE OU CONTRE LES CHAMBRES ELLES-MÊMES

Les particuliers peuvent soit demander l'annulation d'une décision d'une Chambre de Commerce, soit agir en instance contre cette Chambre. En effet, le droit administratif français ne soustrait pas les établissements publics, non plus qu'aucune autre personne administrative à la juridiction des tribunaux. On sait même que les personnes administratives peuvent soutenir des procès les unes contre les autres.

Cependant il existe certaines règles particulières concernant les personnes publiques, relatives aux contestations qui surgissent entre des particuliers et des personnes administratives, et ces règles sont applicables aux Chambres de Commerce, en leur qualité d'établissements publics.

Tout d'abord le législateur a exigé, afin de protéger

l'Etat, le département et la commune, que le particulier, qui agit contre ces personnes morales, dépose au préalable un mémoire entre les mains de l'autorité. Ce mémoire est un avertissement donné à l'administration, une sorte de tentative de conciliation, le reste affaibli de cette nécessité imposée autrefois au plaignant de demander l'autorisation d'attaquer la puissance publique. (1) Cette règle protectrice s'applique-t-elle aux établissements publics et notamment aux Chambres de Commerce ?

Aucun texte spécial aux Chambres de Commerce ne peut être invoqué par les partisans d'aucune solution ; mais il importe de faire valoir certaines considérations générales. Celles-ci ont été présentées lorsque la question s'est posée à propos de divers établissements publics : bureaux de bienfaisance, fabriques, menses curiales et épiscopales, séminaires, consistoires protestants et israélites. Nous nous efforcerons de les coordonner.

D'après quelques auteurs, la règle édictée par le législateur pour l'État, le département et la commune serait l'application d'un principe plus général, en vertu duquel toutes les personnes administratives seraient protégées de la même façon. Ils font remarquer que, en effet, la théorie qui protège ces trois personnes administratives et qui, cependant, omet de protéger les établissements publics soumis à une tutelle très sévère, est inconséquente. En outre, les mêmes auteurs représentent que des lois spé-

(1) Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 5^e édit. p. 832.

ciales imposent à la plupart des établissements publics, qui veulent intenter une action, l'obligation d'obtenir du Conseil de préfecture l'autorisation de plaider, que la demande d'autorisation par l'établissement demandeur ou le dépôt d'un mémoire par le particulier agissant contre un établissement sont deux conséquences de la même idée de protection, que ces deux conséquences sont inséparables, qu'en principe les établissements publics doivent être reconnus astreints à l'obligation de demander l'autorisation et les particuliers, agissant contre ces établissements, contraints de déposer un mémoire (1).

Cependant, l'obligation de déposer un mémoire avant d'agir en justice est dérogatoire au droit commun, c'est une exigence anormale qui impose des délais supplémentaires, de telle sorte que les textes prescrivant le dépôt d'un mémoire ne comportent pas une application extensive, qu'ils doivent, au contraire être interprétés restrictivement. Nous concluons que les établissements publics, et en particulier les Chambres de Commerce ne peuvent se prévaloir de cette règle. On observera d'ailleurs que nul texte général n'impose aux établissements publics demandeurs l'obligation de se faire autoriser

(1) Durieu et Roche, *Répertoire de l'Administration et de la Comptabilité des établissements de bienfaisance*. V^o Procès, n^o 12 — Lefebvre. *Des actions judiciaires et transactions des communes et des établissements communaux d'utilité publique* : p. 120, 137, 153, 183. — Derouin, Gory et Worms. *Traité théorique et pratique d'Assistance publique* : t. I, p. 772 et t. II, p. 53. — Tribunal d'Amiens, 15 décembre 1891. (*Gaz. des Tribun.*, 13 mars 1893).

par le Conseil de préfecture. Ajoutons qu'en tous cas il n'est pas, quoiqu'on dise, de lien nécessaire entre cette obligation imposée à une personne morale de se faire autoriser pour ester en justice et l'obligation, pour l'adversaire demandeur en l'instance, de déposer le mémoire, que ce mémoire ne suppose pas l'idée d'une autorisation à demander au Conseil de préfecture, puisqu'il est requis en faveur de l'Etat et du département, qui n'ont point cependant à être autorisés de cette façon (1).

Les plus graves d'entre les règles exceptionnelles relatives aux recours intéressant les personnes administratives sont celles qui imposent au demandeur l'obligation de porter le recours devant des tribunaux autres que les tribunaux ordinaires. En effet, il existe dans l'organisation française des tribunaux administratifs distincts des tribunaux civils et une partie du contentieux administratif leur est réservée. Ce partage d'attributions entre des tribunaux administratifs et des tribunaux judiciaires repose sur le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs (2). Il a été imposé par des lois

(1) Ducrocq, *Cours de Droit administratif*, 6^e édit. t. II, nos 1499 et 1535. — Chauveau et Carré, *Procédure administrative*, 5^e édit., par M. Tambour, n^o 37. — Garsonnet, *Traité théorique et pratique de procédure*, 2^e édit., t. II, p. 365, note 18. — Cass. 11 janv. 1886 (S. 86. I. 369). — Cass. 6 déc. 1899 (S. 1901. I. 97, note).

(2) Léon Marie. *Le Droit positif et la Juridiction administrative*, t. II, chap. 1^{er}.

révolutionnaires ; la loi des 16-24 août 1790, la plus ancienne, décide (titre II, art. 13) : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs. » Les Chambres de Commerce, puisqu'elles sont des établissements publics, ne sont-elles pas justiciables des tribunaux administratifs, lorsqu'elles agissent en qualité de personnes publiques ?

On ne saurait douter que les Chambres de Commerce aient le droit de se prévaloir des règles exceptionnelles de compétence édictées en faveur des personnes administratives. Les recours, auxquels donnera lieu l'exercice de leurs droits de puissance publique doivent être soumis au Conseil d'Etat ou au Conseil de préfecture ; rarement les juridictions civiles peuvent en connaître.

Et les recours exercés devant les tribunaux administratifs sont soumis aux conditions imposées à tous les recours administratifs. Notamment nous rappellerons, que toutes les réclamations, qui relèvent de la compétence administrative, sont en principe des recours contre l'acte, c'est-à-dire que le réclamant ne peut intenter *de plano* un recours direct contre la personne administrative, ainsi qu'il le ferait contre un particulier, qu'il agit contre un acte que la personne morale a prise spontanément ou qu'il doit provoquer. Par exemple, le commerçant, qui prétendrait

avoir été surtaxé par les agents d'un établissement administré par une Chambre, tel que entrepôt ou bureau de conditionnement, qui prétendrait avoir versé plus qu'il ne devait en vertu du tarif établi, devrait obtenir une décision de cette Chambre avant d'agir en justice. — Par exception, les opérations de travaux publics donnent lieu à des recours contentieux de la compétence des Conseils de Préfecture, qui peuvent encore être en certaines occasions dirigées *de plano* contre la personne administrative, notamment quand il s'agit de demandes d'indemnité pour dommages permanents. Cependant, dit M. Hauriou, une évolution de jurisprudence se dessine, et « dès maintenant il est plus prudent de former au préalable une réclamation » pour obtenir une décision (1).

Nous allons chercher à déterminer dans quel cas les particuliers ont un recours soit devant le Conseil d'Etat, soit devant le Conseil de préfecture.

Le recours pour excès de pouvoir peut être exercé contre les décisions des Chambres de Commerce, prises en vertu des droits de puissance publique, qui leur appartiennent. On sait que ce recours tend à obtenir du Conseil d'Etat l'annulation des décisions visées. Parmi les décisions émanant des personnes publiques, il peut être exercé, d'après M. Hauriou, contre les décisions prises par la voie d'autorité, mais non contre celles prises par la voie

(1) Hauriou, *op. cit.* p. 830. — C. E. 7 décembre 1900 (Madelain) Lebon, p. 736.

de gestion publique (1). Quant à savoir quelle distinction existe entre ces deux voies ou modes différents, on pourrait donner la solution suivante que nous empruntons à l'éminent auteur : la voie d'autorité est celle où la puissance publique procède *par voie de commandement ou par décision de principe* ; la voie de gestion publique correspond d'une manière sensiblement exacte *aux mesures d'exécution des services publics et des opérations administratives et aux situations qu'engendre l'exécution*, avec cette observation essentielle, que c'est la puissance publique elle-même qui procède à l'exécution en conservant des prérogatives (2). Ainsi une Chambre de Commerce fait acte d'autorité lorsqu'elle édicte un règlement, en vue d'assurer le bon fonctionnement des services publics prévus par les art. 14 § 1, 15 et 20 de la loi du 9 avril 1898 ; elle fait acte de gestion lorsqu'elle assure dans le détail l'exécution de ces règlements, ou qu'elle exécute des travaux publics, ou qu'elle procède à une expropriation pour cause d'utilité publique.

Les décisions des Chambres de Commerce, prises par la voie d'autorité, peuvent être attaquées par le recours pour excès de pouvoir dans quatre séries d'hypothèses.

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 203 et ss. — Hauriou, *La Gestion administrative*, p. 7 et ss.

(2) Ces définitions demeurent assurément très discutables, parce que la distinction, généralement admise entre les actes d'autorité et les actes de gestion est très critiquable. — Cf. les observations très intéressantes présentées par M. Léon Marie. *Droit positif et juridiction administrative*, t. II, p. 904 et ss.

La première ouverture existant au recours pour excès de pouvoir est l'incompétence. Il y a vice d'incompétence, lorsqu'il y a empiétement d'une autorité administrative sur les pouvoirs d'une autre autorité administrative, lorsque, par exemple, le préfet dépasse ses pouvoirs de tutelle vis-à-vis des autorités municipales. Une Chambre de Commerce commettrait un semblable empiétement, dans le cas où elle prétendrait modifier un arrêté de police pris par un maire, et, en vertu de l'art. 97 § 3 de la loi du 5 avril 1884, applicable dans une bourse de commerce ; le Conseil d'Etat ne saurait se refuser à annuler le règlement nouveau ainsi édicté par la Chambre de Commerce.

Le vice de forme, c'est-à-dire l'omission complète ou partielle des formalités, auxquelles un acte administratif est assujéti par les lois ou règlements, est une deuxième ouverture. Le recours pour excès de pouvoir pourrait être intenté pour cause de vice de forme contre la décision d'une Chambre de Commerce, fixant les prix ou taxes à percevoir dans l'administration d'un établissement, tel que magasin général ou entrepôt, qui n'aurait été homologuée que par le préfet, tandis que l'acte d'institution de cet établissement exigerait une décision ministérielle. Cette hypothèse nous est suggérée par la lecture de l'art. 14 § 4 de la loi du 9 avril 1898.

Si une décision fixant les conditions d'exploitation d'un semblable établissement a été prise, pourra-t-elle être attaquée pour le motif, que les règles de forme, édictées pour les délibérations des

Chambres de Commerce n'auraient pas été observées ? Autrement dit, y aurait-il vice de forme constituant ouverture au recours si les règles de procédure édictées par l'art. 9, § 1 et 2 de la loi du 9 avril 1898, n'avaient pas été observées ? Ces deux règles sont les suivantes : « 1^o les Chambres de Commerce ne peuvent délibérer que, si le nombre des membres présents dépasse la moitié de celui des membres en exercice ; 2^o les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. » On peut douter que l'inobservation de ces prescriptions doive entraîner la nullité d'une décision administrative. En effet aucun texte législatif ne pose en principe la nullité des délibérations prises par une assemblée délibérante à défaut d'observation de règles de procédure ; des textes spéciaux visent seulement deux cas de nullité des décisions prises par un Conseil général (loi du 10 août 1871, art. 33 et 34) et la nullité des décisions prises par un Conseil municipal, en violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Convient-il néanmoins de prononcer la nullité afin d'assurer le respect des dispositions légales ? (1)

Remarquons que la question ne se pose pas à l'occasion des décisions prises par la Chambre de Commerce, lorsque celle-ci est simplement consultée par l'organe exécutif, qui n'est pas tenu de suivre son

(1) Consulter G. Jèze. Le contrôle des délibérations des assemblées délibérantes (*Revue générale d'Administration*, 1895, t. II, p. 401, t. III, p. 31 et 154). — *Répertoire de Droit administratif*. V^o Décentralisation (Hauriou), n^{os} 59 et ss., 98 et ss., 111 et ss.

avis (art. 13). Elle ne se pose même pas à l'occasion des décisions prises par elle, lorsque le pouvoir exécutif est obligé de demander son avis (art. 12). On admet en effet, que, dans ces deux situations, la question de la validité des délibérations, émanant d'une assemblée délibérante, n'a aucune importance juridique, qu'elle est une pure affaire administrative, qui se règle dans les bureaux ; l'administration centrale peut demander à l'administration locale une seconde délibération, lorsque la première n'est pas régulière. Quant aux autres délibérations, nous admettrions volontiers qu'en cas d'omission d'une formalité, prescrite par l'art. 9 § 1 et 2 de la loi du 9 avril 1898, il y a nullité. On ne saurait en effet appliquer le principe en vigueur dans certaines matières de droit civil et de procédure, d'après lequel les nullités ne se suppléent pas et doivent être expressément prononcées par la loi ; au contraire il importe ici, d'assurer le respect des dispositions précitées. Disons donc que ces décisions peuvent être attaquées pour vice de forme, pendant deux mois, par la voie du recours pour excès de pouvoir et peuvent toujours être taxées de nullité par voie d'exception.

Le recours pour excès de pouvoir peut encore être exercé pour cause de détournement de pouvoir. On appelle ainsi le fait d'un représentant d'une personne administrative qui, tout en accomplissant un acte de sa compétence et en suivant les formalités prescrites, use de son pouvoir discrétionnaire dans un but et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conféré. Le Con-

seil d'État, statuant sur des recours fondés sur ce motif, a décidé notamment que l'esprit des fonctions de la police étant d'assurer l'ordre public indépendamment de toute idée de lucre pour l'administration, on ne peut user de la police des alignements de voirie dans le but de réaliser des économies sur des expropriations futures (1). Pour le même motif des arrêtés municipaux, ordonnant que toutes les denrées soient transportées au marché afin d'y acquitter des droits de place et servant par là même les intérêts financiers de la commune, ont été annulés (2). Nous citons plus particulièrement ces arrêtés, parce qu'ils nous induisent à penser que les commerçants intéressés pourraient demander pour cause de détournement de pouvoir la nullité des décisions des Chambres de Commerce, même approuvées ou homologuées conformément à l'art. 14 § 5 de la loi du 9 avril 1898, qui établiraient des taxes élevées tendant, non pas seulement à les indemniser de leurs frais, mais encore à leur procurer un bénéfice. Grâce au recours pour excès de pouvoir, le respect du principe de la gratuité des services, assurés par les personnes administratives et spécialement par les Chambres de Commerce, pourrait donc être imposé.

Enfin, une quatrième ouverture est la violation de la loi et des droits acquis. Elle peut être invoquée,

(1) C. E. 23 janvier 1868 (Terravalien) Lebon, p. 86. — 17 avril 1869 (Tabardel) Lebon, p. 389.

(2) C. E. 15 février 1895 (Tostain) Lebon, p. 150.

lorsque l'administration a violé une loi ou quelque disposition réglementaire obligatoire, par tous ceux auxquels cette loi ou ce règlement conférerait un droit acquis. Très nombreux sont les arrêts du Conseil d'Etat annulant des décisions prises en violation de la loi et des droits acquis, qui portaient atteinte à la propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie, etc. Plus particulièrement une Chambre de Commerce n'aurait pas le droit de prendre une décision, en vertu de laquelle, par exemple, elle refuserait l'entrée de magasins généraux à certains commerçants ou établirait pour certains d'entre ceux-ci un régime de faveur en dépit des dispositions de l'art. 6 du décret du 12 mars 1859. — Une décision d'une Chambre de Commerce, assurant la création d'un établissement à l'usage du commerce ne rentrant pas dans les termes de l'art. 14 de la loi du 9 avril 1898, pourrait elle être attaquée pour violation de la loi ? Déjà nous avons étudié la question de savoir, si ce grief peut être invoqué contre le décret d'autorisation, qui est intervenu et a donné à cette décision la forme exécutoire. Pour les mêmes motifs nous dirons que la décision ne peut être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir, non plus que l'autorisation. En effet, cette décision ne violerait aucun droit acquis.

Les décisions des personnes administratives relatives aux actes de gestion publique peuvent être attaquées grâce au recours contentieux de pleine juridiction. Ces recours tendent soit à la réformation des actes, soit à des condamnations pécuniaires,

soit même à des restitutions ou prestations. Quelles juridictions sont compétentes pour connaître des recours contentieux de pleine juridiction formés contre les décisions des Chambres de Commerce ?

En principe le Conseil d'Etat est compétent. Il est le juge de droit commun en premier ressort dans la matière du contentieux de la pleine juridiction, et il doit être saisi des recours ordinaires lorsqu'un texte n'attribue pas compétence à un autre tribunal administratif. En effet l'art. 9 de la loi du 24 mai 1872 déclare : « Le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative. » Ainsi cette juridiction devrait être saisie des difficultés qui s'élèveraient entre une Chambre de Commerce qui, cessant d'exploiter en régie un établissement à l'usage du commerce l'aurait donné en ferme, et le concessionnaire de cet établissement.

Cependant de graves dérogations ont été apportées au principe de la compétence du Conseil d'Etat. Nous devons faire connaître les exceptions les plus importantes.

Le Conseil de préfecture a qualité pour trancher les contestations qui naissent à l'occasion des travaux publics entrepris par les Chambres de Commerce. Sa compétence existe non seulement pour les difficultés pouvant exister entre la Chambre de Commerce et l'entrepreneur chargé par elle d'accomplir les travaux, ou entre la Chambre de Commerce qui a obtenu la concession des travaux et la personne administrative qui a décidé leur exécution,

mais même pour les actions en indemnité à raison de dommages causés à la propriété ou aux personnes et, d'une façon générale, pour toutes les conséquences de l'opération qui sont de nature à réfléchir contre l'administration.

Parfois les juridictions civiles sont compétentes pour résoudre les questions litigieuses que soulèvent les actes de gestion publique. Retenons qu'il leur appartient notamment de statuer sur les contestations qui s'élèveraient dans la procédure d'expropriation, par exemple sur les contestations relatives aux offres réelles et à la prise de possession pour l'administration. Elles sont compétentes pour connaître en outre des difficultés que peuvent susciter les cessions amiables.

Il importe de remarquer également que les péages dont l'État pourrait autoriser la perception par une Chambre de Commerce afin d'assurer le service des emprunts, donnent lieu à des contestations qui ne sont pas toujours soumises aux juridictions administratives. Aux termes de l'art. 33 de la loi du 5 frimaire an VII, le juge de paix connaît non seulement des contraventions en matière de péage sur les ponts, bacs et bateaux, mais encore des contestations civiles, qui peuvent s'élever entre les concessionnaires, lors même que la concession serait faite à une Chambre de Commerce, et les usagers du pont (1). Toutefois les tribunaux civils ne peuvent interpréter une décision

(1) C. E. 1^{er} juin 1870, Lebon, p. 690. S. 1872. II, 159.

administrative, de même qu'ils ne peuvent juger de la validité d'un acte administratif. Si la solution de la question litigieuse nécessitait l'interprétation du décret de concession, cette interprétation devrait être demandée au préalable à l'autorité administrative (1).

Tous les litiges nés à l'occasion des actes de gestion privée accomplis par les établissements publics et plus particulièrement par les Chambres de Commerce doivent être soumis aux juridictions civiles. Les règles de droit commun retrouvent ici leur application. — On pourrait douter que les tribunaux civils soient compétents pour connaître des contestations relatives aux emprunts, parce que le contentieux de la dette publique de l'Etat est de la compétence de la juridiction administrative (contestations relatives à la répartition, à la délivrance des titres, aux transferts, etc.). Cependant il est de tradition que les emprunts des départements, des communes et des établissements publics n'entraînent qu'un contentieux judiciaire.

SECTION II

RECOURS EXERCÉS PAR LES CHAMBRES DE COMMERCE

En leur qualité de personnes administratives, les Chambres de Commerce sont soumises, lorsqu'elles veulent intenter une action, à l'observation de cer-

(1) C. E. 23 décembre 1845. Lebon, p. 582, S. 1846, II, 280.

taines règles exceptionnelles, qui ne s'appliquent pas aux autres personnes physiques et morales. Ces règles sont analogues à celles dont la loi prescrit le respect, dans les procès intentés contres les personnes administratives.

La première règle restreint la capacité d'ester en justice de certaines personnes administratives. Elle impose à celles-ci la nécessité de demander au Conseil de préfecture l'autorisation de plaider. Cette mesure qui tend à protéger des incapables, pèse aux établissements publics, parce qu'elle est restrictive de leur liberté. Les art. 121 et suivants de la loi du 5 avril 1884 l'appliquent à la commune. Des textes spéciaux l'appliquent également à divers établissements publics, aux sections de communes, aux hospices communaux, aux bureaux de bienfaisance, aux fabriques, aux menses épiscopales et curiales, aux consistoires protestants et israélites. Mais la question se pose de savoir s'il existe des textes suffisamment généraux, pour que cette règle doive être étendue par l'interprète à tous les établissements publics et notamment aux Chambres de Commerce.

En faveur de l'affirmative on fait valoir que les motifs qui ont dicté cette mesure de protection en faveur des bureaux de bienfaisance, fabriques, hospices, etc., existent également lorsqu'il s'agit de tout autre établissement public, notamment des Chambres de Commerce, et que la nécessité de l'autorisation pour plaider dérive, dans tous les cas, du principe qui soumet à la tutelle administrative tous

les établissements publics sans distinction. On invoque en outre l'art. 1032 C. pr. c., dont la disposition est générale en ce qui concerne les établissements publics (1). Ces raisons avaient paru prévaloir dans un avis du Conseil d'État du 21 mai 1841, lequel d'ailleurs était en contradiction formelle avec un précédent avis du même Conseil rendu sur le même point le 13 janvier 1835.

Telle n'est pas cependant l'opinion qui a définitivement prévalu, et la Cour de Cassation a jugé au contraire, « que la nécessité d'une autorisation préalable, pour agir ou défendre en justice, est une exception exorbitante qui ne peut être admise ni suppléée par induction, qu'elle est par sa nature hors du droit commun; qu'elle ne résulte aucunement pour les établissements publics de l'art. 1032 C. pr. c., qui ne fait que se référer aux lois administratives; et qu'elle doit donc être écartée lorsqu'elle n'est pas écrite dans une loi spéciale (2). » Nous croyons qu'en effet l'exigence d'une autorisation ne peut être imposée, en l'absence de texte, aux Chambres de Commerce.

De la qualité d'établissements publics appartenant aux Chambres de Commerce, nous déduirons encore une autre conséquence intéressante : les Chambres de Commerce sont des personnes administratives,

(1) Bressolle. *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, 1854, t. III, p. 136.

(2) Cass., 3 avril 1854. (S. 54. I. 301) — Cass., 18 déc. 1866. (S. 67. I. 119).

elles ont, par conséquent, une personnalité civile entièrement distincte de celle des commerçants, des administrés, qui prennent part aux élections. Elles ne peuvent donc représenter les commerçants en justice, lorsque se posent des questions qui présentent un intérêt pour la collectivité.

Tandis qu'un semblable droit est reconnu aux syndicats professionnels, aux termes des art. 3 et 6 de la loi du 21 mars 1884, qui leur donne pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels et commerciaux, et les habilite à ester en justice (1), il ne saurait être exercé par les Chambres de Commerce. « Une Chambre de Commerce, disent MM. Lyon-Caen et Renault, devrait être déclarée non recevable, comme n'ayant pas qualité, si elle agissait en justice pour faire interdire à un commerçant l'usage illicite du nom d'une localité, apposé par lui sur des marchandises (2) ». En fait, l'intervention de la Chambre de Commerce de Paris, qui s'était portée partie civile dans une action intentée par des négociants parisiens, à l'occasion de l'apposition du mot *Paris* sur des objets fabriqués à l'étranger, a été déclarée non recevable (3). De même, une Chambre n'a pas qualité pour intervenir sur le recours formé devant le Conseil d'État par les concessionnaires d'un canal navigable, contre l'ordonnance ou le décret, qui proroge le tarif des droits de

(1) Cf. notamment Trib. Seine, 10 mars 1904.

(2) Lyon-Caen et Renault. *Traité de Droit commercial*, t. I, n° 586.

(3) Trib. corr. de la Seine, 10 août 1882 (D. 83. II 76).

navigation sur ce canal (1). Nous avons déjà dit qu'une Chambre n'était pas autorisée à se pourvoir contre les opérations électorales.

Les Chambres de Commerce, qui agissent en justice, doivent observer les mêmes règles de compétence, que les particuliers qui agissent contre elles ou qui attaquent leurs décisions.

Lorsqu'elles attaquent les décisions d'autres personnes administratives ou ces personnes elles-mêmes, elles doivent s'adresser aux tribunaux administratifs. Les recours pour excès de pouvoir doivent être soumis au Conseil d'Etat. Cette juridiction est compétente en principe pour connaître de tous les actes de gestion publique.

Les Conseils de préfecture doivent être saisis de certains litiges déterminés par la loi. Remarquons notamment que les Chambres de Commerce doivent leur adresser les demandes en décharge ou en modération des impôts directs, qui leur sont réclamés par l'Etat, le département ou la commune.

Nous savons dans quels cas exceptionnels les tribunaux civils peuvent connaître des actes de puissance publique. Ces tribunaux seront compétents, comme il a été dit plus haut, pour trancher les litiges relatifs à des actes de gestion privée.

(1) C. E. 16 juin 1853. Lebon, p. 614. S. 54. II. 150.

APPENDICE

CHAMBRES DE COMMERCE FRANÇAISES AUX COLONIES, EN ALGÉRIE, EN TUNISIE ET DANS LES PAYS ÉTRANGERS.

Les Chambres de Commerce françaises établies hors de la métropole sont soumises à des règles spéciales qu'imposent soit leur éloignement, soit des traditions, soit la population près de laquelle elles vivent.

Nous étudierons successivement :

Les Chambres de Commerce françaises aux colonies ;

Les Chambres de Commerce françaises établies spécialement dans la colonie algérienne ;

Les Chambres de Commerce de Tunisie ;

Les Chambres de Commerce françaises à l'étranger.

Les Chambres de Commerce coloniales sont en principe régies par les mêmes règles que les Chambres de Commerce métropolitaines. Mais on conçoit aisément que l'organisation administrative propre aux colonies, lesquelles ne sont pas assimilées à des départements français, impose certaines règles exceptionnelles.

Le gouverneur de la colonie a qualité pour instituer des Chambres de Commerce, déterminer leur circonscription, préciser leurs attributions, etc.

Les difficultés, qui naissent à l'occasion de l'organisation ou du fonctionnement d'une Chambre de Commerce, doivent être soumises au Conseil du Contentieux de la colonie. En effet, cette juridiction n'est pas comme celle des Conseils de préfecture une juridiction d'attribution. Ces conseils connaissent « en général du contentieux administratif », disent les ordonnances du 21 août 1825 (art. 160) et du 9 février 1827 (art. 76), confirmées par le décret du 5 août 1881. En conséquence on les reconnaît compétents pour juger en premier ressort au lieu et place du Conseil d'Etat. Par exemple, il leur appartient de trancher les contestations, qui naissent en matière d'élection (1).

Il existe dans les colonies, à côté des Chambres de Commerce, des comités consultatifs. Telles sont par exemple les Chambres consultatives de commerce et des mines, qui ont été créées récemment à Grand-Bassam et à Grand-Lahou, villes principales des établissements français de la Côte d'Ivoire. Elles sont obligatoirement composées des représentants des diverses sociétés françaises commerciales et minières. Leurs membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur, sur la proposition du commandant du cercle, pour une période de deux années. Elles élisent un président et un secrétaire. Elles se réu-

(1) C. E. 22 mars 1901, Lebon. p. 306.

nissent au commencement de chaque mois sur la convocation de leur président ; et elles expriment des vœux sur les diverses questions intéressant la colonie, ou émettent des avis sur toutes les affaires qui sont soumises à leur discussion.

Toutefois les Chambres coloniales ne rendent pas tous les services que l'on pourrait attendre d'elles. C'est qu'elles sont rarement consultées par le pouvoir métropolitain, qui aurait cependant tout avantage à prendre leur avis chaque fois qu'il est saisi, au point de vue colonial, d'une question financière ou économique. Les gouverneurs eux-mêmes les tiennent à l'écart.

On pourrait remédier à cet état d'infériorité, dont elles se plaignent et avec raison, en les mettant en rapport avec les Chambres de Commerce métropolitaines. Il est évident, que s'il y avait des rapports constants entre les Chambres de Commerce métropolitaines et les Chambres de Commerce coloniales, nombre de questions, qui les divisent, pourraient être utilement discutées et réglées de concert.

Elles pourraient aussi, comme certaines le font déjà, publier chaque année le compte rendu de leurs travaux dont l'administration donnerait des extraits dans une publication largement distribuée, et qui permettrait d'apprécier, sous une forme très nette, quelle est la situation de nos colonies et quelles sont leurs aspirations dans l'ordre économique.

Parmi les colonies françaises l'Algérie est soumise

à une organisation administrative particulière. On ne s'étonnera donc pas que les Chambres de Commerce algériennes soient régies par des règles spéciales.

La première Chambre de Commerce française en Algérie date du 7 décembre 1830. A cette époque, soit cinq mois après la capitulation d'Alger, le général commandant en chef l'armée française prit un arrêté instituant dans la capitale de la Régence une Chambre de Commerce, à laquelle il conférait les attributions des Chambres de Commerce de France.

Aux termes de cet arrêté, il fixait à sept le nombre de ses membres, et la composait de cinq français, un indigène musulman et un indigène israélite. Il se réservait d'ailleurs la désignation de ces membres.

Depuis cette époque, de nombreuses réformes ont été opérées. De nouvelles Chambres ont été créées, et le nombre de ces établissements a toujours augmenté. Divers textes sont intervenus et ont modifié la composition primitive, le mode de recrutement, les attributions, etc.

Antérieurement à 1898, le régime des Chambres de Commerce algériennes était celui qu'avait organisé le décret du 5 mars 1855. Ce décret avait promulgué en Algérie les décrets du 3 septembre 1851 et du 30 août 1852 consécutifs des Chambres de Commerce métropolitaines, sauf certaines règles exceptionnelles.

En vertu de ce texte, les membres, composant les Chambres de Commerce algériennes, devaient

être nommés à l'élection. On remarquera que l'art. 2 déclarait éligibles, non seulement les commerçants français, mais encore les commerçants indigènes, musulmans ou israélites.

Cependant, les israélites indigènes avaient été depuis, par un décret de la délégation de Tours du 24 octobre 1870, naturalisés Français en bloc. Grâce à cette naturalisation collective, ils s'étaient trouvés à partir de ce moment confondus dans la population française et n'avaient plus eu besoin d'une représentation spéciale au sein des Chambres de Commerce. D'autre part, un décret du 20 septembre 1873 avait formellement refusé, par son art. 4, aux commerçants étrangers le droit d'éligibilité, qui leur avait été accordé par l'art. 2 du décret précité du 5 mars 1852. Depuis cette époque, il n'existait donc plus, en la matière qui nous occupe, que deux catégories d'électeurs et d'éligibles : les électeurs et éligibles français, les électeurs et éligibles musulmans, et ces deux catégories entrèrent dans la composition des Chambres de Commerce dans la proportion suivante : à Alger douze Français et trois Musulmans, à Bône, Constantine, Philippeville et Oran dix Français et deux Musulmans.

Ce même décret du 20 septembre 1873 avait en outre maintenu toutes les dispositions des décrets des 3 septembre 1851 et 30 août 1852, qui n'étaient pas contraires aux prescriptions susdites. Il avait déclaré applicables aux Chambres de Commerce algériennes toutes les dispositions de ces décrets, qui précisent les attributions des Chambres de Commerce et

déterminent leur organisation intérieure. En outre, il avait maintenu expressément deux dérogations intéressantes, apportées par le décret du 5 mars 1855 au décret du 3 septembre 1851 (art. 15). La première règle dérogatoire au régime applicable dans la métropole imposait aux Chambres de Commerce algériennes, lorsqu'elles correspondaient directement avec le ministre, l'obligation de faire connaître au préfet de leur département et au gouverneur général l'objet et la teneur de leur communication. La seconde règle dérogatoire assurait l'éligibilité aux commerçants, français et indigènes, âgés de trente ans au moins et exerçant le commerce ou une industrie non pas depuis cinq ans, mais seulement depuis trois ans, dont deux ans au lieu où réside la Chambre de Commerce.

Après le vote et la promulgation de la loi du 9 avril 1898, un décret du 30 octobre 1898 (1) rendit cette loi exécutoire en Algérie sauf des modifications insérées dans les art. 2 et 3 du décret. Ces modifications tendent à assurer un certain contrôle de l'activité des Chambres de Commerce par le gouvernement colonial. En vertu de l'art. 2, les Chambres de Commerce de l'Algérie peuvent correspondre directement avec les ministres, mais dans ce cas elles devront faire connaître au préfet de leur département et au gouverneur général de l'Algérie l'objet et la teneur de leurs communications. La même pensée a dicté la disposition de l'art. 3, qui

(1) *J. Off.* 3 nov. 1898, p. 6,732.

est ainsi conçu : « Les budgets et les comptes des Chambres ou bourses de commerce, ainsi que les justifications à produire à l'appui de ces documents, sont transmis par le préfet du département au gouverneur général de l'Algérie, à qui il appartient d'approuver lesdits comptes et budgets. »

Notons que la composition de chaque Chambre et plus particulièrement le nombre des représentants des éléments indigènes et des éléments français seront déterminés conformément à l'art. 2 de la loi du 9 avril 1898, applicable en Algérie, par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, sur la proposition du ministre du commerce. Ainsi un décret, rendu en la forme des règlements d'administration publique le 8 novembre 1898, décide que la Chambre de Commerce d'Alger sera composée de dix-huit membres dont quinze français et trois musulmans.

A la date du 23 juin 1885, le ministre résident de France créait à Tunis la première Chambre de Commerce française qui ait existé dans la régence. « Considérant, disait-on dans l'arrêté, qu'il importe de donner aux intérêts commerciaux, industriels et agricoles en Tunisie, une représentation analogue à celle constituée en France par les décrets du 3 septembre 1851 et 22 janvier 1872, arrêtons : Une Chambre de Commerce est instituée en Tunisie. Elle aura son siège à Tunis. »

Cet arrêté fixait à douze le nombre des membres

de la Chambre de Tunis. Depuis lors, un arrêté du résident général, daté du 27 décembre 1899 (1), prenant en considération un vœu émis par la conférence consultative et tendant à assurer une représentation plus complète des diverses régions de sa circonscription, a porté à quatorze le nombre des membres de cette assemblée.

Les électeurs de cette Chambre sont choisis parmi les commerçants français recommandables par leur probité, leur esprit d'ordre et d'économie. Sont assimilés aux commerçants les directeurs des compagnies anonymes de finances et d'industrie, les agents de change, les capitaines au long cours et les maîtres au cabotage, ayant commandé des bâtiments pendant cinq ans et domiciliés depuis une année dans la régence. Les incapacités sont les mêmes que celles édictées par la loi électorale française.

Une Commission dresse parmi les Commerçants la liste des électeurs. Cette Commission est composée : 1^o du président du tribunal français et de deux juges du tribunal français désignés par le tribunal ; 2^o du chancelier du consulat de France ; 3^o du président et d'un membre de la Chambre de Commerce ; 4^o de trois membres de la colonie française désignés par le consul de France ; 5^o du juge de paix de Tunis ; 6^o de deux vice-présidents français de la municipalité de Tunis. — Elle est présidée par le président du tribunal français. — Chaque année la Commission procède à la révision

(1) *Revue algérienne et tunisienne*, 1899, 3^e partie, p. 20.

de la liste des électeurs dans la première quinzaine de janvier. Cette liste est adressée au Consul de France qui la fait publier et afficher. Tout national français, domicilié en Tunisie, a le droit de demander la radiation des incapables. Sa demande doit être remise au consul qui la transmet à la commission ; celle-ci doit statuer sans délai.

Sont éligibles les commerçants et agents de change français, âgés de trente ans au moins, inscrits au Consulat de France depuis un an et domiciliés au moment de l'élection dans la régence de Tunis, les personnes ayant rempli pendant une année les fonctions de directeur de société anonyme, les capitaines au long cours et maîtres au cabotage ayant commandé pendant cinq ans, justifiant des mêmes conditions d'âge et de domicile, portés sur la liste des électeurs ou étant dans les conditions voulues pour y être inscrits. Sont également éligibles les anciens commerçants et agents de change, s'ils ont exercé leur commerce pendant au moins cinq années.

Par le décret précité du 27 décembre 1899, le résident général, afin de mettre en harmonie l'organisation de la Chambre de Commerce avec celle des autres corps consultatifs de la régence, a décidé que l'élection aurait lieu au scrutin d'arrondissement.

En vertu du même décret, les membres de la Chambre de Commerce sont élus pour six ans, renouvelés par fraction tous les deux ans et toujours rééligibles. — Les fonctions sont gratuites.

Le bureau de la Chambre de Commerce est renouvelé tous les ans. Il comprend un président et un vice-président, un secrétaire et un trésorier. Le Consul de France est membre de droit de la Chambre et préside lorsqu'il assiste à la séance.

La Chambre de Commerce de Tunis correspond directement avec le ministre résident de la République Française, qui fait parvenir ses avis et ses réclamations soit au gouvernement français, soit au gouvernement tunisien.

Elle est appelée, aux termes du décret du 23 juin 1885, à donner son avis sur toutes les questions qui étaient spécifiées dans le décret du 3 septembre 1851, applicable aux Chambres de Commerce de la métropole.

Elle est capable d'administrer des établissements pour l'usage du commerce tels que : magasins généraux, bureaux de conditionnement, magasins de sauvetage, musées, écoles professionnelles. L'administration de semblables établissements qui auraient été créés par dons ou legs, peut lui être remise conformément au vœu des donateurs ou testateurs. Enfin l'administration des établissements à l'usage du commerce fondés par l'autorité publique peut lui être confiée par cette autorité : ainsi un décret beylical du 27 juillet 1886 lui délègue l'administration des grues établies sur les quais du port de Tunis.

La Chambre de Commerce de Tunis est autorisée à se constituer une caisse alimentée : 1^o par des cotisations annuelles ; 2^o par des dons et subventions.

Le contrôle du budget appartient au ministre résident. En effet, la Chambre doit, dans les six premiers mois de chaque année adresser au Consul de France le compte-rendu des recettes et des dépenses de l'année précédente et le projet de budget des recettes et des dépenses de l'année suivante, puis le Consul transmet ces comptes et le budget avec ses observations et son avis personnel au ministre résident. Celui-ci les approuve, s'il y a lieu. — Des comptes et budgets spéciaux, relatifs aux divers établissements administrés par la Chambre de Commerce, sont également transmis au ministre résident.

Des Chambres de Commerce ont été également créées à Sfax, à Sousse et à Bizerte. Elles sont régies par des statuts analogues à ceux qui régissent la Chambre de Tunis.

Les grands Etats européens ont des Chambres de Commerce à l'étranger. Les Chambres de Commerce à l'étranger semblent être une institution d'origine austro-hongroise. C'est en effet en 1870 que s'ouvrit à Constantinople la première Chambre de Commerce d'Autriche-Hongrie, bientôt suivie de créations analogues à Alexandrie, à Paris, et à Londres (1). L'Angleterre avait été la première puissance à suivre l'exemple donné à Constantinople ; elle avait fondé une Chambre de Commerce à Paris, et elle a depuis fondé une trentaine de Chambres de Commerce à l'étranger.

(1) *Journal des Chambres de Commerce*, février 1904, p. 34.

La France a grandement développé ces institutions. En 1875, M. Siegfried, rapporteur du budget général à la Chambre des députés, constatait qu'il existait à l'étranger vingt-huit associations de commerçants qui recevaient de faibles subventions du gouvernement. Il déclarait : « Plusieurs d'entre elles sont très actives et rendent à notre commerce et à notre industrie de grands services, en les renseignant sur tout ce qui se passe dans les pays où elles se trouvent. Il n'entre pas dans notre idée, que ces Chambres de Commerce puissent avoir la même organisation que les nôtres, et que leurs rapports avec le ministère puissent être les mêmes : ce n'est pas possible. Mais les français établis à l'étranger peuvent y former une association libre sous le nom de Chambre de Commerce ou toute autre, et s'y occuper en commun du moyen de développer les affaires françaises comme importation et comme exportation. Le Consul de France peut avec avantage faire partie de ces associations, et le ministre du commerce doit avoir les fonds nécessaires pour encourager par des subventions ces efforts d'initiative individuelle. Les Chambres de Commerce à l'étranger, subventionnées par le ministère, devront être tenues d'envoyer annuellement un rapport sur la situation commerciale du pays et de la ville, où elles se trouvent, et ces rapports publiés dans les *Annales du Commerce extérieur* ou dans le *Moniteur Officiel du Commerce* seraient d'une grande utilité. »

Au début de 1883, le ministre des affaires étrangères jugea utile d'apporter certaines modifications

aux attributions des consuls, et chercha les moyens de resserrer les rapports commerciaux entre la France et l'étranger. En conséquence, une enquête fut ouverte auprès des Chambres de Commerce de la métropole et des agents consulaires à l'étranger et une commission fut instituée pour l'étude de ces questions. Cette commission émit l'avis qu'il y avait intérêt à généraliser la constitution à l'étranger d'assemblées commerciales sur le modèle de celles qui, quelque temps auparavant, s'étaient fondées spontanément à la Nouvelle-Orléans et à Lima. Et conformément à cet avis, le ministre du commerce s'est efforcé, depuis lors, de favoriser l'organisation de Chambres de Commerce ou Chambres consultatives de Commerce ou Comités commerciaux consultatifs, sur les principaux marchés de l'étranger.

Ces Chambres ne sont pas régies par une législation qui leur serait particulière. Elles n'ont point de personnalité civile.

Elles ont cependant une « attache administrative réelle (1). » En effet, leurs statuts sont agréés par le ministre du commerce, sur l'avis du consul, qui est le plus souvent le président d'honneur de ces assemblées. Aux termes des statuts, qui sont le plus généralement adoptés, les Chambres de Commerce françaises à l'étranger sont composées par tous les commerçants français, qui exercent dans la localité où siège la Chambre de Commerce, et qui ont adhéré

(1) Block. *Dictionnaire de l'Administration française* ; V^e Chambres de Commerce, p. 449.

aux statuts. Les recettes sont fournies par les cotisations volontaires des membres. En outre, le gouvernement métropolitain accorde des subventions. Et d'une façon générale leur fonctionnement se rapproche autant que possible de celui des Chambres de Commerce existant en France.

Le rôle économique, que peuvent remplir ces Chambres est considérable. Il leur appartient d'étudier les intérêts du commerce français et les moyens de développer les relations commerciales avec la France. Grâce à la connaissance de ces questions elles peuvent aider grandement à la conclusion de traités de commerce, à l'établissement de comptoirs nouveaux. Elles répondent aux demandes d'information, qui pourraient leur être adressées soit par le gouvernement, soit par les Chambres de Commerce métropolitaines, soit par des négociants. Certaines d'entre elles publient des bulletins périodiques, dont le *Moniteur Officiel du Commerce* reproduit chaque semaine les principaux extraits. En outre, elles peuvent se charger de recueillir et de fournir des renseignements commerciaux sur la solvabilité des négociants de leur circonscription. Parfois, elles font œuvre particulièrement utile, lorsqu'elles se constituent en tribunaux de conciliation ou d'arbitrage dans les différends commerciaux, qui peuvent survenir entre les commerçants de leur place et les négociants de la métropole ou des pays étrangers.

Pour montrer quel rôle considérable peuvent jouer les Chambres de Commerce françaises à l'étranger, nous dirons un mot du projet de création

d'un bureau de commerce français par la Chambre de Commerce française de Londres. M. Philippe Lelasseur, membre du conseil de cette Chambre, expose ainsi le projet qu'il a conçu : « Je proposerai d'installer dans le milieu de la Cité un grand local, sous le contrôle et dépendant de notre Chambre de Commerce, pour recevoir les commerçants français à leur arrivée ici. Ce local devrait être agencé pour que le négociant français, de passage à Londres, pût y recevoir son courrier et y répondre, y trouver le téléphone et, à proximité, la poste et le télégraphe, et pût donner ses rendez-vous d'affaires. — Il devrait y trouver les principaux journaux et toute publication pouvant lui fournir des renseignements utiles sur les affaires commerciales anglaises. Un employé intelligent, parlant bien les deux langues, serait spécialement chargé de recevoir les négociants à leur arrivée à Londres. Il leur fournirait tous les renseignements utiles pendant leur séjour et les mettrait au besoin en rapport avec un représentant capable de leur servir d'interprète auprès de la clientèle qu'ils désireraient visiter. — J'ai la certitude que le bureau susdit deviendrait un centre d'affaires très important. En un mot, ce serait une petite bourse, à Londres, spécialement destinée au commerce français. Le rôle de notre Chambre se bornerait à faire son choix de représentants les plus capables et à les mettre en relation avec les visiteurs français qui s'adresseraient à elle pour cela (1). »

(1) *Journal des Chambres de Commerce*, 1904, p. 62.

Il existe depuis quelques années des Chambres de Commerce internationales, dont l'organisation est sensiblement la même que celle des Chambres françaises à l'étranger.

Signalons la Chambre franco-américaine créée à Galveston en 1896 (1), la Chambre internationale fondée à Guayaquil en 1897 (2), celle de Bangkok qui date de 1898 (3), celle du Caire (4) et celle de Cuba (5) constituées en 1903.

(1) *Journal des Chambres de Commerce*, 1896, p. 161.

(2) » » » 1897, p. 93.

(3) » » » 1898, p. 337.

(4) » » » 1903, p. 223.

(5) » » » 1903, p. 280.

CONCLUSION

Il y a deux façons de conquérir la liberté : l'une rapide et brutale, qui plaît aux plus impatients, disposés à un effort violent et désireux avant tout d'un résultat immédiat ; l'autre, infiniment plus lente, qui exige une soigneuse élaboration et convient aux hommes soucieux de la solidité et de la durée de leur succès.

Les Chambres de Commerce ont adopté cette seconde méthode. Et leur histoire toute entière nous offre le spectacle d'une admirable conquête de la liberté, conquête lentement mais toujours progressive, sans relâche et sans recul, unique au cours d'une époque qui a successivement échafaudé pour les détruire à peu près complètement ensuite, parfois à deux ou trois reprises, toutes les autres manifestations de l'activité libre et spontanée des citoyens.

Nous avons vu sous l'ancienne monarchie les Chambres de Commerce naître et prendre conscience de leur utilité comme du rôle qui leur est destiné. Seules, les deux aînées, Marseille et Dunkerque, furent assez fortes pour s'affranchir, l'une complètement, l'autre relativement, de la tutelle de l'Etat et pour agir, chacune, dans la mesure où elle parvint à s'émanciper.

Sous la Révolution, au nom de l'étroite et rigoureuse égalité de tous les citoyens sous l'omnipotente suprématie de l'Etat, tout ce qui peut détenir une parcelle d'initiative est proscrit. Au décret qui les supprime, les Chambres de Commerce ne répondent par aucune violence, par aucune protestation ; celles qui se sentent assez fortes continuent de vivre au grand jour, les autres sans se dissoudre attendent silencieusement. L'orage passé elles reparaissent toutes semblables, sous un nouveau nom d'abord, peu après avec leur ancienne appellation et tous leurs attributs de jadis.

En 1800 de même qu'en 1700, la tenacité des négociants a contraint le pouvoir à reconnaître un état de choses qu'il ne pouvait plus éviter.

Et pendant tout le XIX^e siècle, lentement, sans bruit, ne s'écartant jamais du but qui légitime leur activité, les négociants développent leurs Chambres de Commerce ; par les services qu'ils rendent, par la justesse et la modération de leurs revendications, ils se concilient l'opinion publique et soutenus par elle, ils forcent le gouvernement à maintenir dans l'oubli, des règlements, des lois même, dont l'application ne serait plus comprise.

Une nouvelle législation s'impose.

Le gouvernement s'y est résolu. Il s'est en fait résigné à la plupart des réformes libérales, que l'opinion publique réclamait. Mais il a gardé le principe de sa tutelle maintenant avec elle certaines entraves à l'activité des Chambres.

Ces entraves subsisteront-elles ? Nous ne le pen-

sons pas. C'est bien en vain que les gouvernants s'efforcent de résister au progrès d'institutions, dont l'indépendance apparaît nécessaire aux yeux de tous, et qu'ils s'imaginent enrayer par des lois l'évolution continue des conceptions et des besoins de leurs concitoyens.

Nombreuses déjà sont les protestations contre le caractère d'établissements publics que la loi de 1898 a maintenu aux Chambres. Certains même, désirant l'autonomie complète, ont été jusqu'à demander que l'Etat se dessaisisse de ses projets, de ses travaux en faveur des Chambres de Commerce, qui s'en chargeraient, non à titre de corps officiels, mais à titre de sociétés particulières sans garantie, sans impôt, à leurs risques et périls, comme du reste cela se pratique en Angleterre et en Amérique, où l'Etat concède à des entreprises privées bon nombre de travaux que chez nous il exécute à grands frais.

Bien réactionnaire et anormal a paru tout récemment l'exercice, par le ministre du commerce, du droit d'approbation ou d'improbation de l'élection des membres des Chambres (1). Nous ne contestons

(1) D'autant plus anormal que les circonstances, qui ont accompagné l'exercice de ce droit, ont encore accentué son anachronisme.

Comme on a pu le remarquer plus haut (ch. 1, III^e partie), il n'y a aucune analogie entre le cas de M. Delahaye, dont M. Trouillot refusa en 1903 d'approuver l'élection, alors que trois fois déjà il avait été élu président de la Chambre d'Angers et réélu par le Corps consulaire sans concurrent et sans contestation, et celui des quatre candidats de Vannes dont l'élection globale ne fut pas approuvée, la circonscription entière de Lorient ayant pétitionné pour l'annulation

pas la valeur légale de l'art. 8 du décret de l'an XI, que certains cependant prétendent abrogé au moins implicitement ; mais en fait ce droit est bien difficile à justifier aujourd'hui ; il date d'une époque où l'autoritarisme était le corollaire naturel des conditions politiques et économiques ; et pourtant Bonaparte ni aucun gouvernement autocrate n'en usa jamais. Et c'est aujourd'hui, dans notre République, qui s'appuie sur cette idée si noble de liberté pour tous, que nous voyons un ministre user de ce droit tyrannique de refuser la nomination d'un élu parce qu'il ne lui est pas *persona grata* ! C'est le pouvoir discrétionnaire dans toute sa beauté, et ce pouvoir n'est plus en harmonie avec nos mœurs actuelles. Comme l'a dit M. le Comte de Blois au Sénat : « c'est le cas de répéter *Summum jus, summa injuria*. » Et M. Trouillot lui-même dans l'une de ses réponses laisse échapper cet aveu : « Si la législation actuelle permet au ministre du commerce de se refuser à la ratification de l'élection des membres des Chambres de Commerce, j'ai ce sentiment que ce n'est pas là une disposition qui doive se perpétuer dans nos lois (1). »

de ce vote, et celle de M. Delahaye réclamant au contraire sa nomination.

Il est bon de dire que les opinions politiques de M. Delahaye diffèrent quelque peu de celles du gouvernement ; qu'on se rappelle aussi qu'il fut le promoteur hardi de ces assemblées des présidents des Chambres de Commerce à Paris, si mal accueillies par le Ministre, et l'on comprendra toute l'animosité qu'il s'était attirée de ce côté.

Cf. *Bulletin trimestriel de la Chambre de Commerce de Maine-et-Loire*. Janvier-Février-Mars 1903, *op. cit.*

(1) Sénat, Séance du 26 mars 1903. *J. Off., Déb. Parlem.* p. 625 et 626.

Le mode d'élection aux Chambres de Commerce est aussi chaque jour l'objet de nombreuses plaintes. On rappelle au pouvoir que le législateur de 98 n'ajourna la question de l'électorat que provisoirement, alors que la loi du 8 décembre 1883 promettait déjà dans son art. 20 une loi spéciale sur cette matière.

Aussi au lendemain du vote de la loi du 9 avril 1898, M. Guillemet répondant aux désirs d'un grand nombre, déposait-il à la Chambre, dans la séance du 18 novembre 1898, une proposition de loi relative à l'élection des Chambres de Commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures(1). « Est-il admissible, lit-on dans l'exposé des motifs, que dans un pays de suffrage universel, les électeurs des membres des Chambres de Commerce continuent à être désignés arbitrairement par une commission, qui n'a d'autres règles que son bon plaisir? Est-il admissible que, parmi tous ceux qui s'imposent des sacrifices pour les Chambres de Commerce, quelques rares privilégiés seulement aient le droit de choisir les membres de ces Chambres? Nous ne le pensons pas. » Et M. Guillemet propose d'étendre le droit de suffrage à tous ceux qui paient des taxes spéciales pour les Chambres de Commerce (2); il reconnaît même ce droit à ceux qui se croient inté-

(1) *J. Off., Doc. parlém.* Session extraord. Annexe 385, p. 291.

(2) C'est-à dire à tous les patentés des trois premières classes du tableau A de la loi du 15 juillet 1880, et à ceux désignés dans les tableaux B et C, comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui desdites classes.

ressés à prendre part aux élections des Chambres, à condition qu'ils consentent à supporter les mêmes charges que les électeurs de droit. Les femmes qui se trouvent à la tête d'industries ou de maisons de commerce et remplissent les conditions exigées pour l'électorat auraient aussi le droit de voter. — Mais jusqu'ici aucun texte nouveau n'est venu modifier la loi de 1871.

Malgré ces lenteurs désespérantes, le législateur ne pourra non plus cependant ajourner indéfiniment la question de l'organisation d'un Conseil supérieur élu du commerce, puisqu'en 1898 il n'avait fait aussi que renvoyer ce sujet à une date ultérieure. Déjà, dans la séance du Sénat du 9 mars 1896 (1), M. Poirrier, se faisant l'écho de l'opinion publique, demandait dans les termes suivants la création de ce Conseil : Le travail de la commission « est fort incomplet en ce sens que la commission a laissé en dehors de ses préoccupations ce qui est l'un des organes essentiels de la représentation du commerce et de l'industrie, je veux parler d'un Conseil supérieur électif ». La constitution d'un Conseil supérieur du Commerce, dont les membres seraient élus et dont l'élection appartiendrait aux Chambres de Commerce, sauf le droit au gouvernement de désigner quelques conseillers, assurerait la coordination des efforts des Chambres de Commerce et la centralisation de leurs travaux. Un conseil ainsi constitué traduirait avec une grande autorité les désirs des

(1) *J. Off.*, 1896. *Déb. Parlem.*, Sénat, p. 214.

Chambres, faciliterait l'exercice de leurs droits et protégerait efficacement leurs libertés et leurs intérêts.

Enfin, le jour viendra prochainement où les Chambres de Commerce obtiendront le droit de se fédérer et de décupler ainsi leurs forces.

Ce jour-là, paraît-il, les assemblées politiques perdront un peu de leur prestige. « Quand vous pourrez à Paris, déclarait au Sénat M. Séblin en 1896, réunir ou plutôt avoir l'air de réunir l'ensemble des Chambres de Commerce, vous aurez dressé contre le Parlement de France un Parlement, qui ne manquera pas de lui faire échec... Eh bien, nous ne voulons pas, nous, commission, nous prêter ni de près ni de loin à ces expériences ; nous voulons rester dans le droit public actuel de la France, c'est-à-dire que tous les corps constitués doivent se mouvoir dans la sphère d'action, que la loi leur a impartie, et ne peuvent pas se coaliser pour faire échec au pouvoir central (1). »

Nous ne savons si les craintes de M. Séblin sont exagérées ; mais qu'il se prête ou non à l'expérience, celle-ci se fera, nous en sommes convaincus.

Et si le Parlement commercial prend une influence fâcheuse pour le Parlement politique, eh bien ! c'est que l'ère du parlementarisme aura vécu et que celle de la représentation des intérêts s'ouvrira.

(1) Sénat Séance du 9 mars 1896. *J. Off. Déb. Parlem.* p. 223.

LISTE DES CHAMBRES DE COMMERCE

EN FRANCE

		Date de création.
Amiens	Somme	3 nivôse an XI.
Avignon	Vauchuse	» »
Bayonne	Basses-Pyrénées	» »
Bordeaux	Gironde	» »
Carcassonne	Aude	» »
Dunkerque	Nord	» »
Le Havre	Seine-Inférieure	» »
Lille	Nord	» »
Lyon	Rhône	» »
Marseille	Bouches-du-Rhône	» »
Montpellier	Hérault	» »
Nantes	Loire-Inférieure	» »
Nîmes	Gard	» »
Rouen	Seine-Inférieure	» »
Toulouse	Haute-Garonne	» »
Tours	Indre-et-Loire	» »
La Rochelle	Charente-Inférieure	22 pluviôse »
Paris	Seine	6 ventôse »
Saint-Malo	Ille-et-Vilaine	» »
Orléans	Loiret	7 floréal »
Nice	Alpes-Maritimes	{ 7 prairial » 5 décembre 1860 (1).

(1) Ces deux dates s'expliquent parce que Nice, à la France depuis 1792 fut rendue aux Etats Sardes en 1814, et recédée définitivement à la France en 1860.

Lorient	Morbihan	30 septembre	1807.
Dieppe	Seine-Inférieure	7 février	1809.
Granville	Manche	24 février	1813.
Reims	Marne	22 janvier	1817.
Troyes	Aube	7 mars	»
Laval	Mayenne	9 avril	»
Besançon	Doubs	12 mai	1819.
Boulogne	Pas-de-Calais	19 mai	»
Saint-Brieuc	Côtes-du-Nord	7 juillet	»
Caen	Calvados	23 mai	1821.
Clermont-Ferrand	Puy-de-Dôme	21 juin	1826.
Calais	Pas-de-Calais	1 juin	1828.
Saint-Etienne	Loire	10 mars	1833.
Toulon	Var	13 juin	»
Morlaix	Finistère	23 décembre	»
Valenciennes	Nord	19 novembre	1836.
Cherbourg	Manche	13 décembre	»
Arras	Pas-de-Calais	28 octobre	1837.
Gray	Haute-Saône	23 mars	1838.
Abbeville	Somme	29 octobre	1841.
Châlon-sur-Saône	Saône-et-Loire	20 août	1842.
Rochefort	Charente-Inférieure	31 janvier	1843.
Bastia	Corse	22 février	»
Fécamp	Seine-Inférieure	23 janvier	1844.
Saint-Dizier	Haute-Marne	31 mars	1848.
Saint-Omer	Pas-de-Calais	23 juillet	»
Honfleur	Calvados	21 octobre	»
Saint-Quentin	Aisne	1 mars	1850.
Brest	Finistère	31 mars	1851.
Dijon	Côte-d'Or	31 décembre	1852.
Bar-le-Duc	Meuse	29 mars	1854.

Nancy	Meurthe-et-Moselle	21 novembre	1854.
Angers	Maine-et-Loire	21 novembre	1855.
Thiers	Puy-de-Dôme	29 septembre	1856.
Le Mans	Sarthe	23 octobre	»
Rennes	Ille-et-Vilaine	9 janvier	1858.
Limoges	Haute-Vienne	5 juin	»
Chambéry	Savoie	5 décembre	1860.
Elbeuf	Seine-Inférieure	5 juin	1861.
Roanne	Loire	9 janvier	1864.
Beaune	Côte-d'Or	23 janvier	»
Grenoble	Isère	25 juin	»
Vienne	Isère	»	»
Epinal	Vosges	13 décembre	1866.
Tarare	Rhône	6 mai	1868.
Annonay	Ardèche	7 avril	1869.
Aubenas	Ardèche	»	»
Sedan	Ardennes	19 janvier	1870.
Fougères	Ille-et-Vilaine	11 avril	»
Narbonne	Aude	9 juillet	»
Mâcon	Saône-et-Loire	13 novembre	1871.
Albi	Tarn	13 mars	1872.
Castres	Tarn	»	»
Douai	Nord	»	»
Roubaix	Nord	»	»
Tourcoing	Nord	»	»
Cette	Hérault	6 mai	»
Angoulême	Charente	10 décembre	1877.
Cognac	Charente	»	»
Saint-Nazaire	Loire-Inférieure	20 mai	1879.
Valence	Drôme	1 décembre	»
Bourges	Cher	10 janvier	1880.

Cambrai	Nord	2 avril	1880.
Perpignan	Pyrénées-Orient ^{les}	3 janvier	1881.
Quimper	Finistère	24 août	1882.
Agen	Lot-et-Garonne	18 mars	1884.
Montauban	Tarn-et-Garonne	4 octobre	»
Lons-le-Saunier	Jura	30 juillet	1885.
Auxerre	Yonne	15 mars	1886.
Bolbec	Seine-Inférieure	10 avril	»
Armentières	Nord	30 mars	1887.
Avesnes	Nord	»	»
Flers	Orne	8 septembre	»
Alençon	Orne	9 septembre	»
Béthune	Pas-de-Calais	8 novembre	»
Sens	Yonne	8 mai	1888.
Nevers	Nièvre	8 novembre	»
Le Tréport	Seine-Inférieure	16 mars	1889.
Beauvais	Oise	6 avril	»
Evreux	Eure	27 novembre	»
Pont-Audemer	Eure	»	»
La Roche-sur-Yon	Vendée	10 décembre	1890.
Orange	Vaucluse	20 mars	1891.
Mazamet	Tarn	14 mars	1892.
Châlons-sur-Marne	Marne	27 juillet	1893.
Charleville	Ardennes	27 mars	1894.
Mont-de-Marsan	Landes	6 juillet	»
Le Puy	Haute-Loire	12 novembre	»
Villefranche	Rhône	7 mars	1895.
Blois	Loir-et-Cher	14 mars	»
Chartres	Eure-et-Loir	30 juillet	»
Saumur	Maine-et-Loire	30 mars	1896.
Ambert	Puy-de-Dôme	9 avril	»

Belfort	Territoire de Belfort	5 janvier	1898.
Cholet	Maine-et-Loire	»	»
Moulins	Allier	5 mai	»
Montluçon	Allier	»	»
Millau	Aveyron	28 octobre	»
Rodez	Aveyron	»	»
Bergerac	Dordogne	6 janvier	1899.
Périgueux	Dordogne	»	»
Annecy	Haute-Savoie	17 janvier	»
Aurillac	Cantal	»	»
Bourg	Ain	»	»
Cahors	Lot	»	»
Digne	Basses-Alpes	»	»
Foix	Ariège	»	»
Guéret	Creuse	»	»
Mende	Lozère	»	»
Tulle	Corrèze	»	»
Châteauroux	Indre	19 janvier	»
Niort	Deux-Sèvres	11 avril	»
Gap	Hautes-Alpes	17 juillet	»
Tarbes	Hautes-Pyrénées	»	»
Ajaccio	Corse	4 août	»
Corbeil	Seine-et-Oise	22 novembre	»
Meaux	Seine-et-Marne	»	»
Melun	Seine-et-Marne	»	»
Versailles	Seine-et-Oise	»	»
Péronne	Somme	30 mars	1900.
Poitiers	Vienne	8 janvier	1901.
Béziers	Hérault	10 novembre	1902.

BIBLIOGRAPHIE

ANNUAIRE de législation étrangère.

ANNUAIRE du ministère du commerce et de l'industrie.

ARCHIVES PARLEMENTAIRES, 1^{re} série, 1787-1799.

ARCHIVES de la Chambre de Commerce de Rouen.

AVRIL (Pierre). — Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique. (Paris, Rousseau, 1900).

AUBRY et RAU. — Cours de droit civil français, 5^e édition. Paris, Marchal et Billard, 1897).

AUCOC. — Conférences sur l'administration et le droit administratif. (Paris, 1869-70).

BÉQUET (Léon). — Répertoire de droit administratif. V^o Chambre de Commerce (Paris, Paul Dupont, 1885).

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif. (Paris, Rousseau, 1901).

BLOCK (Maurice). — Dictionnaire de l'administration française V^o Chambre de Commerce. 4^e édition (Paris, Berger-Levrault, 1898).

BOITEAU (Paul). — Etat de la France en 1789. (Paris, Perrotin, 1861).

BONNASSIEUX (P.). — Les assemblées représentatives sous l'ancien régime. (Paris, Berger-Levrault, 1883).

BRESSOLLE. — Journal de droit administratif.

BRESSOLLE. — Recueil de l'académie de législation de Toulouse.

CHAMBRE DE COMMERCE DE DUNKERQUE. — Notice sur le port de Dunkerque. (Dunkerque, Paul Michel, 1893).

CHAMBRE DE COMMERCE DE DUNKERQUE. — La Chambre de Commerce de Dunkerque. Bi-centenaire de sa fondation. 1700-1900 (Dunkerque, Imprimerie dunkerquoise, 1900).

CHAMBRE DE COMMERCE DE LYON. — Compte rendu des travaux de la Chambre de Commerce de Lyon ; année 1902. Bi-centenaire. (Lyon, Rey, 1903).

CHAMBRE DE COMMERCE DE MARSEILLE. — Réponse à la circulaire du 24 novembre 1848, relative à l'organisation des Chambres de Commerce (Marseille, Barlatier-Feissat, 1849).

CHAMBRE DE COMMERCE DE PARIS. — Rapport sur la réorganisation des Chambres de Commerce. (Paris, 1849).

CHAMBRE DE COMMERCE DE PARIS. — Centenaire de la Chambre de Commerce de Paris ; 1803-1903 (Paris, Lahure, 1903).

CHAMBRE DE COMMERCE DE BORDEAUX. — De la réorganisation des Chambres de Commerce. (Bordeaux, de Suverinck, 1849).

CHAMBRE DE COMMERCE DE SAINT-ÉTIENNE. — Réponse à la circulaire ministérielle du 28 octobre 1876. (Saint-Etienne, Théolier, 1877).

CHAMBRE DE COMMERCE DU HAVRE. — Centenaire, 1802-1902. (Le Havre, Auguste Godefroy, 1903).

CHAMBRE DE COMMERCE DE GRENOBLE. — Compte-rendu des travaux pendant l'année 1903. (Grenoble, Allier, 1904).

CHAMBRE DE COMMERCE DE VERSAILLES. — Compte rendu 1903. (Versailles, Lebon, 1904).

CHAMBRE DE COMMERCE D'ORLÉANS. — Centenaire de la Chambre de Commerce d'Orléans, 1803-1903. (Orléans, Paul Pigelet, 1903).

- CHAMBRE DE COMMERCE DE MAINE-ET-LOIRE. — Bulletin trimestriel de la Chambre de Commerce. Janvier-Février-Mars 1903. (Angers, Germain et G. Grassin, 1903).
- CHAMBRE DE COMMERCE DE HONFLEUR. — Notices sur les ports de Honfleur et Trouville-Deauville ; leurs ressources et leurs relations commerciales. (Honfleur, Sescau, 1903).
- CHAMBRE DE COMMERCE DE BOULOGNE. — La Chambre de Commerce et le port de Boulogne. (Boulogne-sur-Mer, Société typographique et lithographique, 1903).
- CHAMBRE DE COMMERCE DE BOULOGNE. — Port de Boulogne. — Bassin de marée. Pose de la première pierre par M. Emile Loubet, Président de la République. (Boulogne-sur-Mer, Société typographique et lithographique, 1903).
- CHAMBRE DE COMMERCE DE LA ROCHELLE. — Le Port de La Rochelle. (Tours, Deslis frères, 1903).
- CHAMBRE DE COMMERCE FRANÇAISE DE LONDRES. — Bulletin de l'année 1902. (Londres, 1903).
- CLÉMENT (Pierre). — Histoire de Colbert et de son Administration. (Paris, Didier, 1874).
- COMPTE-RENDU du Congrès de l'Association française pour l'avancement des sciences ; Marseille, son histoire. (Marseille, Barlatier, 1891).
- COMPTE-RENDU sténographique de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce de France, tenue à Paris à l'Hôtel Continental le 2 octobre 1899. (Angers, Germain et G. Grassin, 1899).
- COMPTES RENDUS sténographiques des Assemblées des Présidents de Chambres de Commerce de France tenues à Paris les 11 février, 25 avril, 23 décembre 1901 ; 5 mai, 22 septembre, 17 novembre 1902 et 16 mars 1903.

- DEMOLOMBE. — Cours du Code Napoléon. Distinction des biens. (Paris, Hachette, 1854).
- DEPPING. — Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV ; tome III.
- DEROUIN et WORMS. — Traité des autorisations de plaider nécessaires aux communes et aux établissements publics. (Paris, Larose et Forcel, 1891).
- DEROUIN, GORY et WORMS. — Traité théorique et pratique d'assistance publique.
- DETRAUX (Edouard). — Etude sur la coopération des établissements publics et principalement des Chambres de Commerce à l'aménagement et à l'exploitation des ports maritimes de Commerce. (Paris, Henri Jouve, 1903).
- DUCROCQ. — Traité des édifices publics. (Paris, 1865).
- DUCROCQ. — Cours de droit administratif et de législation française des finances. (Paris, Fontemoing, 1897).
- DURIEU et ROCHE. — Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance. (Paris, 1843).
- DUVERGIER. — Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État. (Paris, Guyot et Scribe).
- FOULON (Auguste). — Étude de la représentation légale du commerce en France. (Nantes, Charpentier, 1876).
- FUZIER-HERMAN. — Répertoire général de droit français.
- GARNIER. — Répertoire général de l'Enregistrement. V^o Chambre de Commerce. (Paris, 1874).
- GARNIER. — Répertoire périodique de l'Enregistrement.
- GARSONNET. — Traité théorique et pratique de procédure. (Paris, Larose, 1882-97).
- GAUDRY. — Traité du Domaine. (Paris, 1862).

- GUÉRARD (Ad.) — La Chambre de Commerce et le port de Marseille, 1889).
- HAURIU (Maurice). — La gestion administrative, étude théorique de droit administratif (Paris, Larose, 1899).
- HAURIU (Maurice). — Précis de droit administratif et de droit public général, 5^e édition. (Paris, Larose, 1903).
- JÈZE (G.). — Le contrôle des délibérations des assemblées délibérantes. (Revue générale d'administration, 1895).
- JOURNAL des Chambres de Commerce et d'Industrie, des Chambres Consultatives et des Chambres Syndicales.
- JOURNAL de l'Enregistrement.
- JULLIAN (Camilie). — Histoire de Bordeaux. (Bordeaux, Féret, 1895).
- JULLIANI (Jules). — Essai sur le Commerce de Marseille ; 2^e édit.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. 2^e édit. (Paris, Berger-Levrault, 1896).
- LEBON. — Recueil des arrêts du Conseil d'État.
- LE CORBEILLER. — Histoire du port de Rouen. (Rouen, Schneider, 1902).
- LEFEBVRE. — Des actions judiciaires et transactions des communes et des établissements communaux d'utilité publique. (Paris, Berger-Levrault, 1885).
- LÉON (Henry). — Etude historique sur la Chambre de Commerce de Bayonne. (Bayonne, 1869).
- LEVASSEUR (E.). — Histoire des classes ouvrières et de l'industrie avant 1789. (Paris, Rousseau, 1900-1901).
- LYON-CAEN et RENAULT. — Traité de droit commercial. 2^e édit. (Paris, Pichon, 1889).

- MARIE (Léon). — Le droit positif et la juridiction administrative. (Paris, Chevalier-Marescq, 1903).
- NOËL (Octave). — Histoire du Commerce du monde depuis les temps les plus reculés. (Paris, Plon et Nourrit, 1894).
- PANDECTES FRANÇAISES. — Recueil mensuel de jurisprudence et de législation.
- PARDESSUS. — Collection des lois maritimes, tome 1.
- PIGEONNEAU. — Histoire du Commerce de la France. (Paris, Cerf, 1889).
- PROUDHON. — Du Domaine public. (Paris, 1843-45).
- RECUEIL des Règlements généraux des manufactures.
- RECY (René de). — Traité du Domaine public. 2^e édition. Paris, Paul Dupont, 1894).
- REGISTRE des délibérations de la Chambre de Commerce de Rouen.
- RÈGLEMENT du 24 janvier 1789 pour la convocation des Etats-Généraux.
- REVUE d'administration.
- REVUE algérienne et tunisienne.
- RUBEN DE COUDER. — Dictionnaire de droit commercial, industriel et maritime. V^e Chambre de Commerce. (Paris, Garnier, 1880).
- RUBEN DE COUDER. — Supplément au dictionnaire.
- SAINT-LÉGER (de). — La Flandre maritime et Dunkerque sous la domination française. (Lille, 1900).
- SALMON. — Des autorisations d'office. (Revue d'administration, 1895).
- SAY (Léon) et CHAILLEY (Joseph). — Nouveau dictionnaire d'économie politique. V^e Chambre de Commerce. (Paris, Guillaumin, 1891).

SEKUTOWICZ (L.). — La Seine maritime. Etude sur l'importance économique du port de Rouen. (Paris, 1903).

THIERRY (Augustin). — Lettres sur l'histoire de France. (Paris, Furne, 1866).

VILLE (La) de Nantes et la Loire-Inférieure. (Nantes, E. Grimaud, 1898).

VILLEY (Edmond). — Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe. (Paris, Larose, 1900).

WALLON (Henri). — La Chambre de Commerce de la province de Normandie, 1703-1791. (Rouen, Cagniard, 1903)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DES CHAMBRES DE COMMERCE

CHAPITRE 1 ^{er} . — <i>Les Chambres de Commerce sous l'Ancien Régime. — Leur origine.</i>	5
CHAPITRE 2 ^e . — <i>Les Chambres de Commerce sous la Révolution.</i>	50
CHAPITRE 3 ^e . — <i>Les Chambres de Commerce au XIX^e siècle.</i>	66

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DE LA LÉGISLATION COMPARÉE

CHAPITRE UNIQUE.	113
Section I. — Des législations qui n'ont donné aux Chambres de Commerce qu'un rôle purement consultatif : Russie, Suède, Danemark, Autriche, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Turquie	114
Section II. — Des législations qui reconnaissent	

une certaine activité aux Chambres de Commerce, tout en les rattachant encore à l'administration : Prusse, Bavière, Saxe, Bade, Wurtemberg, Brunswich, Allemagne, Italie, Portugal, Espagne	126
Section III. — Des législations qui respectent l'autonomie et la libre expansion des Chambres de Commerce : Angleterre, Etats-Unis, Belgique, Suisse.	142

TROISIÈME PARTIE

ÉTUDE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE ACTUELLE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>Notion juridique des Chambres de Commerce d'après la loi du 9 avril 1898.</i>	153
CHAPITRE 1 ^{er} . — <i>Organisation des Chambres de Commerce.</i>	157
Section I. — Création des Chambres de Commerce	157
Section II. — Recrutement des Chambres de Commerce.	163
Section III. — Délibérations des Chambres de Commerce.	185
CHAPITRE 2. — <i>Droits et attributions des Chambres de Commerce.</i>	197
Section I. — Droits de puissance publique des Chambres de Commerce.	197
Section II. — Droits de personne privée des Chambres de Commerce.	237

CHAPITRE 3. — <i>Actions que peut faire naître l'activité des Chambres de Commerce</i>	247
Section I. — Recours exercés contre les actes des Chambres de Commerce ou contre les Chambres elles-mêmes	248
Section II. — Recours exercés par les Chambres de Commerce.	262
APPENDICE. — Chambres de Commerce françaises aux colonies, en Algérie, en Tunisie et dans les pays étrangers	267
CONCLUSION	283
LISTE DES CHAMBRES DE COMMERCE EN FRANCE	291
BIBLIOGRAPHIE	297

Vu :

Le Professeur, Président de la Thèse,
EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,
E. ZÉVORT.

